Inhalt und Justitiabilität des Art.72 Abs. 2 des Grundgesetzes

Teildruck der
INAUGURAL - DISSERTATION
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei der
Juristischen Fakultät
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Michael GRUSON
LL.B., M.C.L.

1966

Inhalt und Justitiabilität des Art.72 Abs. 2 des Grundgesetzes

Teildruck der
INAUGURAL - DISSERTATION
zur
Erlangung des Grades eines Doktors der Rechte
bei der
Juristischen Fakultät
der
Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Michael GRUSON
LL.B., M.C.L.

1966

Erstgutachter: Professor Dr. iur. Karl August Bettermann

Zweitgutachter: Professor Dr. iur. Roman Herzog

Tag der mündlichen Prüfung: 17. Dezember 1966

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

The federal and state governments are in fact but different agents and trustees of the people, instituted with different powers, and designated for different purposes.

- Madison in The Federalist Nr.46

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546527_0029

Art.72 II GG knüpft die konkurrierende Gesetzgebung an ein qualifiziertes Bedürfnis: der Bund darf von der Gesetzgebungszuständigkeit nur Gebrauch machen, wenn dafür aus bestimmten Gründen ein Bedürfnis besteht. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts und der überwiegenden Lehre steht die Beurteilung dieser Voraussetzungen grundsätzlich im Ermessen des Bundesgesetzgebers und unterliegt nur hinsichtlich äußerster Schranken der richterlichen Kontrolle. Um eine nähere Konkretisierung und Präzisierung des Art.72 II GG haben sich Rechtsprechung und Lehre mit Rücksicht auf die mangelnde Justitiabilität nicht bemüht.

Die vorliegende Schrift dient der systematischen Untersuchung des in Art.72 II GG geregelten Bedürfnisses. In Abschnitt II behandelt sie den materiellen Inhalt der Vorschriften. Die Klärung von Inhalt und Bedeutung der Maßstäbe ist unabhängig von der richterlichen Kontrolle sinnvoll und wichtig: der Bundesgesetzgeber ist in jedem Fall an die Maßstäbe gebunden und muß deshalb ihre Auslegung kennen. In Abschnitt III prüft der Verf. auf der Grundlage seiner materiellen Untersuchungen, ob und inwieweit das Bedürfnis der richterlichen Prüfung unterliegt, ob und inwieweit also die Verneinung der Justitiabilität durch das Bundesverfassungsgericht und das Schrifttum berechtigt ist oder nicht. Als Grundlage für die Erörterungen in den Abschnitten II und III zeigt der Verf. in Abschnitt I die Entwicklung der Regelung im deutschen Verfassungsrecht und die Entstehungsgeschichte des Art.72 II GG. Da Art.72 II GG durch eine Intervention der Besatzungsmächte in das Grundgesetz gelangt ist, untersucht der Verf. vergleichbare amerikanische Regelungen, die dem Art.72 II GG mindestens teilweise als Vorbild gedient haben.

Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, daß entgegen der herrschenden Lehre und Rechtsprechung die Voraussetzungen des Art.72 II sehr wohl einer näheren

Inhaltsbestimmung fähig sind, daß aber bei ihrer Anwendung dem Bundesgesetzgeber ein Beurteilungsermessen zwar nicht bei der Interpretation, wohl aber bei der Subsumtion und der Tatsachenfeststellung eingeräumt ist.

GLIEDERUNG

Abschnitt I: Grundlegung 1-19

I. Verfassungsgeschichtliche Vorläufer des Art.72 II GG 1

1. Vorläufer der Bedürfnisklausel 1

2. Vorläufer für die Bedürfnisqualifizierungen des Art.72 II GG 4

3. Amerikanische Regelungen 6

II. Art.72 II GG und seine Entstehungsgeschichte 13

III. Die Bedeutung des alliierten Einflusses für die Auslegung des Art.72 II GG 17

1. Das Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure 17

2. Art.72 II GG als "Besatzungsdiktat" 19

Abschnitt II: Materieller Inhalt des Art.72 II GG 20-99

I. Bedürfnis des Art.72 II GG 20

1. Bedürfnis aus bestimmten, abschließenden Gründen 20

2. Angelegenheiten = Gegenstände der Gesetzgebung 24

3. Bedürfnis für Teil der Angelegenheit genügend? 26

II. Insbesondere: Die einzelnen Gründe für das Vorliegen eines Bedürfnisses 28

1. Nr.1: Überregionale Angelegenheiten 28

2. Nr.2 Fall 1: Regionale Angelegenheiten mit überregionalen Wirkungen 39

3. Nr.2 Fall 2: Kollision mit der ausschließlichen Bundeskompetenz 45

4. Nr.3: Regionale Angelegenheiten ohne überregionale Wirkungen 47

a) Verhältnis der Nr.1,2 und 3 untereinander 47

b) Der Begriff "Wahrung" 48

c) Verhältnis von Rechtseinheit, Wirtschaftseinheit und Einheit der Lebensverhältnisse untereinander 49

d) Erforderlichkeit allgemein 51

e) Erforderlichkeit der Rechtseinheit 55
f) Erforderlichkeit der Wirtschaftseinheit 59
g) Erforderlichkeit der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse 63
h) Die Formel "über das Gebiet eines Landes hinaus" 64
5. Zuständigkeit trotz Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse 66

III. Pflicht zur Schaffung bundesgesetzlicher oder bundeseinheitlicher Regelungen bei Vorliegen eines Bedürfnisses? 68
1. Keine Pflicht zur Schaffung bundesgesetzlicher Regelungen 68
2. Keine Pflicht zur Schaffung bundeseinheitlicher Regelungen 70

IV. Gleichheitssatz als Korrektiv regional differenzierter Bundesregelungen 74

V. Einzelfragen bei der Anwendung des Art.72 II GG 79
1. Bedürfnis bei Ermächtigung der Länder zu eigenen Regelungen 79
2. Sperrgesetze 81
3. Wegfall des Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung 82
4. Bedürfnis bei Änderung und Aufhebung von Bundesgesetzen 83
5. Gesetze, die das Nichtvorliegen eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung zum Ausdruck bringen 88
6. Art.72 II GG und ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen 89

VI. Verhältnis des Art.72 II GG zu anderen Verfassungsprinzipien 94
1. Art.72 GG und Bundestreue 94
2. Art.72 GG und das Subsidiaritätsprinzip 97

Abschnitt III: Justitiabilität des Bedürfnisses 100-134

I. Rechtsprechung und Lehre 100
1. Rechtsprechung zur Justitiabilität des Bedürfnisses 100
2. Lehre zur Justitiabilität des Bedürfnisses 103

II. Grundsätzliche Justitiabilität unbestimmter Rechtsbegriffe 107

1. Unbestimmte Rechtsbegriffe und Beurteilungsermessen 107

2. Beurteilungsermessen der Verwaltung im Verhältnis zwischen Staat und Bürger 112

3. Beurteilungsermessen des Gesetzgebers im Verhältnis zwischen Staat und Bürger 114

III. Durchbrechung des Grundsatzes der Justitiabilität bei Art.72 II GG? 116

1. Historisch-systematischer Zusammenhang mit Art.9 RV 1919 116

2. Entstehungsgeschichte des Art.72 II GG 117

3. Ablehnung jeder gerichtlichen Nachprüfbarkeit? 119

4. Beurteilungsermessen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern 124

5. Beurteilungsermessen bei Art.72 II GG? 129

Abschnitt IV: Bewährung des Art.72 II GG? 135

Anhang

Verzeichnis der angeführten Rechtsquellen I - VIII

Schrifttumsverzeichnis IX-XXVIII

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Neben den von Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, Berlin 1957, erwähnten Abkürzungen werden folgende Abkürzungen gebraucht:

A.B.A.J.	American Bar Association Journal
AllgRedA	Allgemeiner Redaktionsausschuß des Parlamentarischen Rats
Anh.	Anhang
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
aufgeh.	aufgehoben
BauRS	Thiel: Baurechtssammlung. Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, Baulandgerichte und anderer Gerichte aus dem Bau- und Bodenrecht
BR DrS	Drucksachen des Deutschen Bundesrats
BR Steno.	Verhandlungen des Deutschen Bundesrats. Stenographische Berichte
BT DrS	Drucksachen des Deutschen Bundestags
BT Steno.	Verhandlungen des Deutschen Bundestags. Stenographische Berichte
CJS	Corpus Juris Secundum (s.Schrifttumsverzeichnis)
Cl.	Clause
Erfurt Steno.	Verhandlungen des deutschen Parlaments zu Erfurt. Stenographische Berichte. Teil 1: Staatenhaus. Teil 2:Volkshaus (1850)
HA	Hauptausschuß des Parlamentarischen Rats
Harv.L.Rev.	Harvard Law Review
HA Verh.	Parlamentarischer Rat. Verhandlungen des Hauptausschusses. Stenographische Protokolle. Bonn 1948/9
HCh. Ber.	Verfassungsausschuß der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23.8.1948

HCh.Entw.	Entwurf eines Grundgesetzes des Verfassungsausschusses der Ministerpräsidenten-Konferenz der westlichen Besatzungszonen. In: HCh.Ber.
HCh. Prot.	Verfassungsausschuß der Ministerpräsidentenkonferenz der westlichen Besatzungszonen. Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10.-23.8.1948. Protokolle der Sitzungen der Unterausschüsse, Unterausschuß II: Zuständigkeitsfragen. Teil I und II. (hektographiert)
Hrsg.,hrsg.	Herausgeber, herausgegeben
li	links
LS	Leitsatz
Minn.L.Rev.	Minnesota Law Review
m.w.Nachw.	mit weiteren Nachweisen
m.zust.Anm.	mit zustimmender Anmerkung
NatVers.	Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung. Verhandlungen = RT Steno.Bd.327 oder RT DrS Bd.335
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
Pet.	Peters (United States Supreme Court Reports 1828-1842)
PR Entw.	Parlamentarischer Rat. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Entwürfe) Bonn 1948/49
PR	Parlamentarischer Rat
PR Schriftl.Ber.	Parlamentarischer Rat. Schriftlicher Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (DrS 850, 854)
PR Steno.	Parlamentarischer Rat (Plenum). Stenographischer Bericht
r	rechts
Rdn.	Randnummer
RMI	Reichsminister des Innern
RT DrS	Drucksachen des Deutschen Reichstags
RT Steno.	Verhandlungen des Reichstags. Stenographische Berichte
Sec.	Section
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung

U.S.	United States Supreme Court Reports
US Verf.	Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika
VerfAussch.	Mündlicher Bericht des 8.Ausschusses über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches. In: Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung. Verhandlungen = RT DrS Bd.336, DrS Nr.391
VerfRspr.	Giese-Schunck-Winkler: Verfassungsrechtsprechung in der Bundesrepublik Deutschland. Entscheidungssammlung (Loseblatt)
Vorbem.	Vorbemerkung
Wall.	Wallace (United States Supreme Court Reports 1863-1874)
WB	Bundesrecht und Bundesgesetzgebung. Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt/Main am 22. und 23.10.1949. Frankfurt/Main 1950.
Wheat.	Wheaton (United States Supreme Court Reports 1816-1827)
ZA PR	Zuständigkeitsausschuss des Parlamentarischen Rats
ZSchwR n.F.	Zeitschrift für Schweizerisches Recht (neue Folge)
ZÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht

Abschnitt II: Materieller Inhalt des Art.72 II GG

I. Bedürfnis des Art.72 II

1. **Bedürfnis aus bestimmten, abschließenden Gründen.** Art.72 GG gewährt dem Bundesgesetzgeber eine bedürfnisbedingte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz[80] oder Bedarfskompetenz[81] oder - wohl am deutlichsten - "Bedürfniskompetenz"[82]. Entfallen ist im Grundgesetz eine unbedingt konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, wie sie die Frankfurter Reichsverfassung und die Reichsverfassung von 1871 nur, die Reichsverfassung von 1919 bis auf die oben aufgezeigten Ausnahmen kannte.

Es ist jedoch ungenau zu sagen, die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hänge von einem "Bedürfnis" ab. Das Wort "Bedürfnis" sagt allein noch nichts über den Inhalt der Bedingung aus. Inhalt und Bedeutung des Begriffes "Bedürfnis" ergeben sich erst aus Sinn und Zweck der Norm, der der Begriff entnommen ist. Es gibt deshalb auch keinen einheitlichen verwaltungsrechtlichen Bedürfnisbegriff, der für die Auslegung des Art.72 II GG nutzbar gemacht werden könnte.[83]

---

[80] Giese GG Art.72 Anm.II 2 S.116; Grewe WB S.31; Kern MDR 1950,68 li; Seifert-Geeb Art.72 Anm.I A 10 S.142; v.Mangoldt Art.72 Anm.3 S.385; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV vor 1 S.1440; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.12; BVerfGE 7,342(354).

[81] Giese GG Art.72 Überschrift S.115; Grewe DRZ 1949, 351 r; Lechner BayBgm.1949,170 sub 3A; Wacke S.21; vgl. Maunz BayVBl.1955,2 sub 5. Bedarfsgesetzgebung: Kratzer BayStAnz.1949 Nr.46 sub A.II 2; Herrfahrdt BK Art.72 Anm.II 3; Koellreutter S.225; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.12; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm. IV 2 S.1440; Schlochauer S.78; Küchenhoff BayVBl.1958, 65 r; Zinn AöR 75,298; Benter S.9,19; Maunz StR S.195. A.A. Model-Müller Art.72 Anm.1 S.106 (Vorranggesetzgebung).

[82] Bettermann-Goessl S.110.

[83] Die von Benter S.29,30,63 angestellten Überlegungen, wer "Träger" des Bedürfnisses sei, führen auch nicht weiter.

Von den vielen denkbaren Gründen, aus denen sich ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung ergeben könnte, nennt Art. 72 II GG drei (alternative[84]) Gründe.
Diese Aufzählung könnte abschließend oder beispielhaft sein. Die Entstehungsgeschichte spricht für eine abschließende Aufzählung. Die Verfassungsgeber wollten (oder mußten) die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes stark einschränken. Dieses Ziel wäre nicht erreicht worden, wenn sie die Gesichtspunkte für die Bejahung des Bedürfnisses nur beispielhaft genannt hätten. Das Bemühen der Mitglieder des Parlamentarischen Rates um eine möglichst weite Fassung der einzelnen Nummern bestätigt dieses Verständnis.

Dafür spricht auch der Vergleich des Verfassungswortlautes mit Art.9 Reichsverfassung 1919 und dem Herrenchiemseer Entwurf. Art.9 sprach ganz allgemein von einem "Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften". Diese Formulierung erlaubte die Heranziehung aller möglichen Erwägungen, die für eine reichseinheitliche Gesetzgebung sprachen. So genügte es beispielsweise, daß eine Angelegenheit durch das Reich finanziert wurde[85] oder daß eine einheitliche Regelung zur Förderung der Interessen des Reiches oder der Allgemeinheit zweckmäßig war[86]. In dem Entwurf von Herrenchiemsee sprachen die Worte "...was einheitlich geregelt werden muß" für die Notwendigkeit einer einheit-

---

[84] So entsprechend dem eindeutigen Wortlaut des Art.72 II GG: Hoepfner MDR 1949,654 sub I; Koellreutter S.226; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 vor a,e S.1442/43; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.18,Rdn.19 Fn.3;Maunz StR S.196; Zinn WB S.54; Schlochauer S.78;Ringelmann WB S.21.Kumulativ verstehen die Gründe demgegenüber die Abg.Besold und Baumgartner BT I Steno.S.702 C/D, 704 C.

[85] RMI in der Begr.zum SchutzpolG,RT-DrS I Nr.4516 S.3; Poetzsch-Heffter Art.9 Anm.3 S.115.

[86] Lassar HBDStR I §27 S.308;Giese RV Art.9 Anm.1 S.56;Anschütz Art.9 Anm.1 S.85;Poetzsch-Heffter aaO.

lichen Regelung, und damit ein (gesteigertes) Bedürfnis. Auch dieses Bedürfnis war nicht näher bestimmt. Die genaue Normierung der Voraussetzungen des Bedürfnisses in den Nr.1 bis 3 wäre unverständlich, wenn trotzdem derselbe Rechtszustand wie unter Art.9 Reichsverfassung 1919 bestehen würde.

Im Südweststaat-Urteil betonte das Bundesverfassungsgericht, der Bundesgesetzgeber könne sich im Rahmen des Art.72 II GG nicht auf sein freies Ermessen, auf Gründe der Zweckmäßigkeit, auf die staatspolitische Notwendigkeit oder auf ähnliche Gesichtspunkte berufen, "unter denen das von ihm erlassene Gesetz vernünftig und gut erscheine". Er sei vielmehr an die Voraussetzungen der Nr. 1 bis 3 gebunden[87].

Die Nr. 1 bis 3 geben eine Legaldefinition des Begriffes "Bedürfnis". Nur aus den Nr. 1 bis 3 kann auf das Vorliegen oder Nichtvorliegen des Bedürfnisses geschlossen werden[88]. In Art.72 II GG könnte hinter "besteht" der Satz enden und ein neuer Satz beginnen: "Ein Bedürfnis besteht, weil 1...2...3". Dem Begriff "Bedürfnis" kann nichts entnommen werden, was nicht in den Nr.1 bis 3 enthalten ist; er hat keinen überschießenden Sinngehalt. Andererseits darf das Wort "Bedürfnis" nicht gestrichen werden; Art. 72 II GG darf nicht gelesen werden: "Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht, wenn 1....2...3..."[89]. "Bedürfnis" ist für die Auslegung der Nr.1 bis 3 wichtig, weil der Begriff die Absicht der Kasuistik anzeigt.

Der Begriff "Bedürfnis" ist mit den Worten "nach bundesgesetzlicher Regelung" verbunden. Man könnte daraus schließen, daß für die Begründung einer Bundeszuständigkeit die Unwirksamkeit einer Landesregelung (Nr.1), die Interessenverletzung (Nr.2), oder die Erforderlichkeit der Rechtseinheit (Nr.3), nicht genüge,

---

[87] BVerfGE 1,14 (36 sub 6). Vgl. BVerfGE 18,407(415).

[88] Falsch Ankermüller BR 1949/50 Steno.S.225 A/B.

[89] A.A. Kratzer DVBl.1950,397 li sub 1a.

sondern außerdem diesen Mängeln durch Bundesgesetzgebung müsse abgeholfen werden können. Sofern jedoch Angelegenheiten der Nr.1 bis 3 überhaupt gesetzlich geregelt werden können, ist es nicht denkbar, daß eine bundesgesetzliche Regelung nicht die in den Nr.1 und 2 aufgezeigten Mängel der Landesregelung vermeiden oder die in Nr.3 aufgestellten Forderungen nicht erfüllen kann. Die Formel "nach bundesgesetzlicher Regelung" schränkt daher nicht "Bedürfnis" ein, sondern bringt nur das (eigentlich sich bereits aus dem Sinn der Norm ergebende) Ziel des Bedürfnisses zum Ausdruck. Während die Nr.1 bis 3 das Vorliegen eines Bedürfnis regeln, besagen die Worte "nach bundesgesetzlicher Regelung", wofür ein Bedürfnis vorliegen muß.[90]

Beim Vorliegen der Kompetenzvoraussetzungen, im Falle des Art.72 II GG des Bedürfnisses, muß sich der Gesetzgeber entscheiden, ob er ein Tätigwerden für opportun, wünschenswert oder erforderlich hält. Der Gesetzgeber handelt nur bei einem Bedürfnis für sein Handeln. Dieses "allgemeine" Bedürfnis darf nicht mit dem in Art.72 II GG als Kompetenzvoraussetzung normierten "Bedürfnis" bzw. mit der "Erforderlichkeit" i.S. der Nr.3 verwechselt werden. Das allgemeine Bedürfnis ist ein Teil des gesetzgeberischen Handlungsermessens. Art.72 II GG enthält ein gesteigertes, "bundesstaatliches" Bedürfnis.

---

[90] An diesem Ergebnis ändert sich nichts, wenn "bundesgesetzlich" als "bundeseinheitlich" gelesen wird, darüber infra S.70 f.

kann. Unter diese müssen die aus der konkreten Regelung des Gesetzes zu ermittelnden Angelegenheiten oder Gegenstände subsumiert werden. Es gibt keine a priori vorgegebenen oder im Kompetenzkatalog enthaltene Angelegenheiten oder Gegenstände. So gibt es keinen abstrakt feststehenden Begriff "Angelegenheiten des Ladenschlusses" oder "des Bezirksschornsteinfegerwesens", für den die Bedürfnisfrage gestellt werden könnte.

3. Bedürfnis für Teil der Angelegenheit genügend?
Es ist nicht erforderlich, daß die ganze Angelegenheit eine der Bedingungen des Art.72 II GG erfüllt. Es kann für einen Teil der Angelegenheit ein Bedürfnis nach Nr.1 und für einen anderen nach Nr.2 oder 3 bestehen[96].

Manchmal erfüllt nur ein Teil der in einem Gesetz geregelten Angelegenheit die Bedingungen des Art.72 II GG. Der Bundesgesetzgeber ist für die Regelung des nicht die Bedingungen erfüllenden Teiles nicht zuständig. Möglicherweise kann aber ähnlich wie bei der Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhanges[97] der Zusammenhang der beiden Teile eine Bundeszuständigkeit für die ganze Angelegenheit begründen. Eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhanges besteht, "wenn ... ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materien"[98].

Diese strengen Anforderungen sind für Art.72 II GG nicht erforderlich: Während es bei der Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhanges an einer ausdrücklich zugewiesenen Zuständigkeit für die Materie fehlt, ist im hier erörtertem Fall diese gegeben. Es fehlt nur an der Erfüllung einer weiteren Bedingung. Die bloße Zweck-

---

[96] Z.B.AtomG.Wie später deutlich werden wird,fallen die sich mit der Beförderung befassenden Vorschriften unter Nr.1,die sich mit der Haftung befassenden unter Nr.3.Die BReg.stützt die Zuständigkeit in BT-DrS III Nr.759 S.17 r nur auf Nr.3.

[97] Bettermann-Goessl S.172 (m.w.Nachw.);v.Mangoldt-Klein Art.70 Anm.III 4 e S.1401(m.w.Nachw.);Bullinger S.65;WB S.192 Resolution A III;Maunz Nawiasky-Festschrift S.262/63;BVerfGE 3,407 (421).

[98] BVerfGE 3,407 (421)

mäßigkeit einer Regelung in einem Gesetz kann andererseits ebenso wie bei der Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhanges auch nicht ausreichen. Diese Erwägung könnte zur Bedeutungslosigkeit der Schranke des Art.72 II GG führen.

Für die Zuständigkeit kraft Sachzusammenhanges im Rahmen des Art.72 II GG ist erforderlich und ausreichend, daß der das Bedürfnis erfüllende Teil der Angelegenheit nicht sinnvoll geregelt werden kann, ohne daß der andere, nicht das Bedürfnis erfüllende Teil mitgeregelt wird. Stehen die Teile in einem solchen Verhältnis zueinander, daß eine sinnvolle Verwirklichung des vom Gesetzgeber mit dem Gesetz erstrebten Zieles durch eine Trennung unmöglich würde, muß eine Bundeszuständigkeit für das ganze Gesetz angenommen werden.

Kann das Bedürfnis für die ganze im Gesetz geregelte Angelegenheit nicht bejaht werden und sind die bezeichneten Voraussetzungen nicht erfüllt, richtet sich die Verfassungsmäßigkeit des ganzen Gesetzes nach den Grundsätzen über die Teilnichtigkeit.

Das Gesetz zur Ordnung des Schornsteinfegerwesens regelt die Altersgrenze und die Modalitäten der Altersversorgung der Bezirksschornsteinfeger. Diese Regelung wäre auch beim Fehlen eines Bedürfnisses für eine reine Altersversorgung von Art.72 II GG gedeckt, weil die Festlegung einer Altersgrenze ohne Regelung der Altersversorgung nicht sinnvoll ist[99]. Der Sachzusammenhang fehlte hingegen in einem Gesetz, das Altersgrenzen, Altersversorgung und Berufskleidung der Bezirksschornsteinfeger regelte, wenn man für die Berufskleidung ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung verneinte.

---

[99] Den inneren Zusammenhang beider Komplexe weist die BReg. überzeugend in der Begr.zum SchornstFG nach (BT-DrS I Nr.2520 S.5).

kann. Unter diese müssen die aus der konkreten Regelung des Gesetzes zu ermittelnden Angelegenheiten oder Gegenstände subsumiert werden. Es gibt keine a priori vorgegebenen oder im Kompetenzkatalog enthaltene Angelegenheiten oder Gegenstände. So gibt es keinen abstrakt feststehenden Begriff "Angelegenheiten des Ladenschlusses" oder "des Bezirksschornsteinfegerwesens", für den die Bedürfnisfrage gestellt werden könnte.

3. Bedürfnis für Teil der Angelegenheit genügend? Es ist nicht erforderlich, daß die ganze Angelegenheit eine der Bedingungen des Art.72 II GG erfüllt. Es kann für einen Teil der Angelegenheit ein Bedürfnis nach Nr.1 und für einen anderen nach Nr.2 oder 3 bestehen[96].

Manchmal erfüllt nur ein Teil der in einem Gesetz geregelten Angelegenheit die Bedingungen des Art.72 II GG. Der Bundesgesetzgeber ist für die Regelung des nicht die Bedingungen erfüllenden Teiles nicht zuständig. Möglicherweise kann aber ähnlich wie bei der Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhanges[97] der Zusammenhang der beiden Teile eine Bundeszuständigkeit für die ganze Angelegenheit begründen. Eine Bundeskompetenz kraft Sachzusammenhanges besteht, "wenn ... ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerläßliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materien"[98].

Diese strengen Anforderungen sind für Art.72 II GG nicht erforderlich: Während es bei der Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhanges an einer ausdrücklich zugewiesenen Zuständigkeit für die Materie fehlt, ist im hier erörtertem Fall diese gegeben. Es fehlt nur an der Erfüllung einer weiteren Bedingung. Die bloße Zweck-

---

[96] Z.B.AtomG.Wie später deutlich werden wird,fallen die sich mit der Beförderung befassenden Vorschriften unter Nr.1,die sich mit der Haftung befassenden unter Nr.3.Die BReg.stützt die Zuständigkeit in BT-DrS III Nr.759 S.17 r nur auf Nr.3.

[97] Bettermann-Goessl S.172 (m.w.Nachw.);v.Mangoldt-Klein Art.70 Anm.III 4 e S.1401(m.w.Nachw.);Bullinger S.65;WB S.192 Resolution A III;Maunz Nawiasky-Festschrift S.262/63;BVerfGE 3,407 (421).

[98] BVerfGE 3,407 (421)

mäßigkeit einer Regelung in einem Gesetz kann andererseits ebenso wie bei der Bundeszuständigkeit kraft Sachzusammenhanges auch nicht ausreichen. Diese Erwägung könnte zur Bedeutungslosigkeit der Schranke des Art.72 II GG führen.

Für die Zuständigkeit kraft Sachzusammenhanges im Rahmen des Art.72 II GG ist erforderlich und ausreichend, daß der das Bedürfnis erfüllende Teil der Angelegenheit nicht sinnvoll geregelt werden kann, ohne daß der andere, nicht das Bedürfnis erfüllende Teil mitgeregelt wird. Stehen die Teile in einem solchen Verhältnis zueinander, daß eine sinnvolle Verwirklichung des vom Gesetzgeber mit dem Gesetz erstrebten Zieles durch eine Trennung unmöglich würde, muß eine Bundeszuständigkeit für das ganze Gesetz angenommen werden.

Kann das Bedürfnis für die ganze im Gesetz geregelte Angelegenheit nicht bejaht werden und sind die bezeichneten Voraussetzungen nicht erfüllt, richtet sich die Verfassungsmäßigkeit des ganzen Gesetzes nach den Grundsätzen über die Teilnichtigkeit.

Das Gesetz zur Ordnung des Schornsteinfegerwesens regelt die Altersgrenze und die Modalitäten der Altersversorgung der Bezirksschornsteinfeger. Diese Regelung wäre auch beim Fehlen eines Bedürfnisses für eine reine Altersversorgung von Art.72 II GG gedeckt, weil die Festlegung einer Altersgrenze ohne Regelung der Altersversorgung nicht sinnvoll ist[99]. Der Sachzusammenhang fehlte hingegen in einem Gesetz, das Altersgrenzen, Altersversorgung und Berufskleidung der Bezirksschornsteinfeger regelte, wenn man für die Berufskleidung ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung verneinte.

---

[99] Den inneren Zusammenhang beider Komplexe weist die BReg. überzeugend in der Begr.zum SchornstFG nach (BT-DrS I Nr.2520 S.5).

II. Insbesondere : Die einzelnen Gründe für das Vorliegen eines Bedürfnisses

Im Schrifttum haben sich bisher nur Maunz-Dürig um eine nähere Inhaltsbestimmung des Art.72 II Nr.1 bis 3 GG bemüht. Die meisten Autoren begnügen sich mit dem Hinweis, der Bundesgesetzgeber sei in der Praxis von den weiten Formulierungen des Art.72 II GG kaum eingeengt[100], insbesondere wegen der generalklauselartigen Nr.3[101]. Nach Giese[102] lassen sich die drei Tatbestände des Art.72 II GG rechtlich kaum näher bestimmen oder begrenzen.

1. Nr. 1: Überregionale Angelegenheiten - Bundeszuständigkeit im Interesse einer wirksamen Regelung der Angelegenheit. a) Nr.1 des Art.72 II GG geht von der Unfähigkeit eines Landes zur wirksamen Regelung einer Angelegenheit aus[103]. "Wirksam" bedeutet nicht "rechtlich wirksam"[104]. Der kompetente Landesgesetzgeber kann ein rechtlich unwirksames, also verfassungswidriges Gesetz in der Regel durch ein rechtlich wirksames Gesetz ersetzen. Die Bedingung "nicht wirksam geregelt werden kann" ist daher meist nicht erfüllt.

---

[100] Apelt NJW 1949,484 li;Grewe WB S.31;Klein Giese-Festschrift S.120;v.Mangoldt Art.72 Anm.3 S.386; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 a S.1442; Wacke S.22; Nawiasky-Lechner Ergänzungsband S.70.

[101] Apelt Kaufmann-Festgabe S.72;Dernedde DV 1949, 316 r;Heimerich BB 1949,297 r;Koellreutter S.226; Nyman S.76;Model-Müller Art.72 Anm.2 S.106; Strauß SJZ 1949,532;vgl.Grewe DRZ 1949,351 r. A.A.Kratzer BayStAnz.1949 Nr.46 subAII 2;zweifelnd Lechner BayBgm.1949,170 li.

[102] GG Art.72 Anm.4 S.116.

[103] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.21,Maunz StR S.196 und in Anschluß an diese v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 b S.1442 nennen Nr.1 eine "Wirksamkeitsklausel".Das ist irreführend, da die Länder gerade nicht wirksam regeln können. Besser wäre "Unwirksamkeitsklausel".

[104] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.21 und ihm folgend v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 b S.1442.

Der rechtlichen Wirksamkeit einer landesgesetzlichen Regelung einer Angelegenheit könnten unüberwindbare Rechtsschranken entgegenstehen, so daß kein wirksames Landesgesetz ergehen kann. Oft wird dann aber eine Bundesregelung derselben Angelegenheit denselben oder ähnlichen Verfassungsschranken unterworfen sein. Überdies gibt es keine überzeugende Rechtfertigung für die Begründung einer Bundeszuständigkeit für den Fall, daß Gerichte eine Landesnorm für rechtswidrig halten. Nr.1 meint auch nicht die rechtliche Unwirksamkeit wegen Unzuständigkeit des Landesgesetzgebers zum Erlaß des Gesetzes: Die Rechtsfolgen dieser Unzuständigkeit ergeben sich aus anderen Normen (Art.72 I, 31 GG[105])

"Wirksam" bedeutet "faktisch, effektiv, nachhaltig wirkend"[106]. Ein Landesgesetz regelt aber eine Angelegenheit nicht schon dann wirksam, wenn das Gesetz erzwingbar, durchsetzbar oder vollziehbar ist. Es kommt darauf an, ob die Angelegenheit wirksam geregelt ist. "Wirksamkeit" könnte auf das Interesse des regelnden Landes an einer wirksamen Regelung der Angelegenheit oder auf eine objektiv optimale Regelung der Angelegenheit bezogen werden.

Eine Landesregelung kann vom Standpunkt des Landes aus unwirksam sein, weil es zu finanzschwach ist oder weil es das Gesetz technisch nicht durchführen oder mangels ausreichender Vollzugsbehörden nicht durchsetzen könnte oder weil es sich um eine schwierige Materie handelt. Es ist jedoch nicht Aufgabe des Bundesgesetzgebers, anstelle des Landes zu handeln und im Interesse des Landes einzuspringen, um für dieses eine Angelegenheit zu regeln[107].

---

[105] Im Rahmen dieser Arbeit kann der Streit über die Abgrenzung von Art.31 und 72 I dahingestellt bleiben. Vgl.v.Mangoldt-Klein Art.31 Anm.III 4 S.759;Maunz-Dürig Art.31 Rdn.20;Tomerius S.91;Leonhardt S.21.

[106] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.21;v.Mangoldt-Klein Art. 72 Anm.IV 4 b S.1442.

[107] Anders BReg.in der Begr.zum FlurbG,BT-DrS I Nr.3385 S.34 (unter HInweis auf Nr.1).Vgl.BVerfGE 12, 205(251).

b) Eine Angelegenheit kann von einem Land nicht wirksam geregelt werden, wenn sie nach Umfang, Wirkung oder Bedeutung über das Territorium eines Landes hinausgeht, wenn sie sich also nicht sinnvoll auf das Territorium eines Landes beschränken (radizieren), sich nicht in regionale Teilaspekte aufgliedern läßt. Dann bildet sie ihrer Natur nach eine überregionale Angelegenheit. Das Eingreifen des Bundesgesetzgebers ist in diesem Fall gerechtfertigt und zulässig, weil das gesetzgeberisch zu lösende Problem sich auf mehrere Länder erstreckt, daher eine wirksame Regelung durch ein Land unmöglich ist und eine Gesamtregelung durch Bundesgesetz erforderlich[108] wird. Die Worte "einzelner Länder" (statt: eines Landes) bringen zum Ausdruck, daß eine Landesregelung deshalb unmöglich ist, weil jedes Land in seiner "Einzelheit" nur einen Teilaspekt der Angelegenheit regeln könnte.

Die Eingliederung geflüchteter Bezirksschornsteinfeger und von Gesellen bedarf zu ihrer Wirksamkeit einer einheitlichen Regelung im Bund. Die Überalterung der Bezirksschornsteinfeger wegen fehlender Altersgrenzen in einigen Ländern wirkt sich auf die Nachwuchslage und die Eingliederung der "Ostmeister" im ganzen Bundesgebiet aus[109]. Wegen dieser Interdependenz könnte ein einzelnes Land das Problem für sein Gebiet nicht zufriedenstellend regeln[110]. Dagegen könnte die Bundeszuständigkeit nicht damit begründet werden, daß Schornsteinfeger erfahrungsgemäß nach dem

---

[108] Vgl. BVerfGE 1,14 (35/36).

[109] BVerfGE 1,264(268); BReg. in BT-DrS I Nr.2520 S.4.

[110] BReg. in BT-DrS I Nr.2520 S.4,5: Zur "Lösung der aufgezeigten Probleme, die über den Bereich einzelner Länder hinausgehen" bedarf es bundeseinheitlicher Maßregeln, die "nur dadurch erfolgreich getroffen werden [können], daß im gesamten Bundesgebiet gleiche Voraussetzungen für die Schaffung und Freimachung von Kehrbezirken bestehen und eine gerechte, die Interessen der Länder und der Gesellen gleichmäßig berücksichtigende Aufteilung der Ostmeister auf das Bundesgebiet herbeigeführt wird". BReg. in BT-DrS I Nr.2520 S.5 und BVerfGE 1,264 (273) weisen richtig auf Nr.1 hin.

70. Lebensjahr nicht mehr in der Lage seien, ihre gefahrvollen Aufgaben auszuüben und daher das Gesetz im Interesse der öffentlichen Sicherheit erforderlich sei[111]. Diesen Gesichtspunkt kann jedes einzelne Land wirksam wahrnehmen.

Nr.1 liegt ferner immer dann vor, wenn die Lösung eines Problems eine umfassende Planung voraussetzt und der Planungsraum über den Bereich eines Landes hinausgeht, in der Regel also das Bundesgebiet umfaßt[112]. So verlangte die Eingliederung der Flüchtlinge[113] und der Wiederaufbau des kriegszerstörten Wohnraumes[114] eine zentrale Planung und einen gelenkten Einsatz aller Mittel. Gleiches gilt für wasserwirtschaftliche Pläne[115] und für die allgemeine Ordnung des Wasserhaushaltes[116]. Die Wohnraumbewirtschaftung[117] verlangt eine zentrale Planung, da sich die Wohnungslage nach wirtschaftlichen Zentren und nicht nach Landesgrenzen richtet[118]. Ebenso kann die Raumordnung[119] nicht an den Landesgrenzen haltmachen, wenn sie ihren Zweck erfüllen soll.

---

[111] So jedoch BReg.in BT-DrS I Nr.2520 S.4 li.

[112] Kaiser S.29.

[113] FlüNotG;vgl.Hesse S.13.Da es bei dieser Arbeit auf die Aufzeigung typischer Beispiele ankommt, werden Gesetze auch dann angeführt, wenn sie bzw.ihre das Gebiet regelnde Vorläufer über Art.125 GG ohne Rücksicht auf Art.72 II GG Bundesrecht geworden sind.

[114] WoBauG.BReg.in BT-DrS I Nr.567 S.8 weist auf die einmalige Größe des zu bewältigenden Problems hin; S.16 verweist sie pauschal auf Art.72 II GG.Vgl.Brecht S.45,49 und Pathe DVBl.1951,682 Fn 8.Im BR 1949/50 Steno.S.202 D f.und im BT I Steno.S.1388 f.wurden jedoch auch Zweifel an der Notwendigkeit einer Bundesplanung geltend gemacht.

[115] §36 WHG.BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.16,19 und der 2.Sonderaussch.-Wasserhaushaltsgesetz in BT-DrS II Nr.3536 S.2 weisen auf Nr.1 hin, jedoch ohne Bezugnahme auf bestimmte Aspekte des Gesetzes.

[116] BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.16;Abg.Seebohm HA Verh.S.365;Abg.Lehr HA Verh.S.650.

[117] WoBewG.

[118] BReg.in der Begr.zum AbWoZwG,BT-DrS III Nr.1234 S.50.

[119] RaumOG.

Sie bedarf zentraler Koordination, weil sie auf die strukturellen Verhältnisse innerhalb des Bundesgebietes in seiner Gesamtheit Bedacht nehmen muß[120]. "Raumordnung kann nicht an den Grenzen der Länder haltmachen"[121]. Eine weitreichende und tiefgreifende Vermögensumschichtung nach Art des Lastenausgleiches[122] muß sich sinnvollerweise auf das ganze Bundesgebiet erstrecken.

Ein einzelnes Land kann nicht wirksam den landesgrenzüberschreitenden Verkehr, mag er zu Lande, in der Luft oder zu Wasser stattfinden, oder die Rechtsverhältnisse der Verkehrswege regeln[123]. Eine je nach der befahrenen Wegestrecke verschiedene Regelung der Verkehrsangelegenheiten würde zu unerträglichen Zuständen führen[124].

Ein einzelnes Land kann Angelegenheiten nicht wirksam regeln, zu deren Regelung zwei Länder notwendigerweise zusammenwirken müssen, z.B. bei der Umsiedlung von Vertriebenen und Flüchtlingen[125] und bei der Erstattung von Fürsorgebeiträgen zwischen zwei Ländern[126].

---

[120] BReg.in der Begr.zum RaumOG(BT-DrS IV Nr.1204 S.6 r);Weber DÖV 1963,785;Halstenberg DÖV 1963,788;ders. Raumordnung und Landesplanung S.27 f. Art.72 II GG ist nur für die Raumordnung der Länder in ihren Grundzügen und die städtebauliche Planung durch den Bund von Bedeutung; für die Bundesplanung hat der Bund eine ausschließliche Kompetenz,BVerfGE 3,407 (427/28). Die BReg.begründet in BT-DrS aaO S.7 r das Bedürfnis nach Art.72 II (ohne Bezug auf eine Nr.)seltsamerweise mit der Notwendigkeit,auf diesem Gebiet eine soziale Rechtsordnung zu verwirklichen.

[121] BVerfGE 3,407(427).

[122] LAG.Vgl.Hesse S.13.

[123] Z.B.:StVG,PBefG,GüKG,LuftVG.In seiner Begr.zum WHG ÄndG = §19 WHG (betr.Rohrleitungsanlagen zur Beförderung wassergefährdender Stoffe) wies der Abg.Rauhaus darauf hin,daß die Rohrleitungsanlagen i.d.R.Landesgrenzen überschreiten (BT-zu DrS IV Nr.2369 S.2).Wehgartner hielt Landesregelungen für wirksam (BR 1964 Steno S.156 A).Die BReg.wies in der Begr.zum BFStrG ausdrücklich auf Nr.1 hin (BT-DrS I Nr.4248 S.13).

[124] BVerfGE 15,1(17) für den Schiffsverkehr auf Wasserstraßen,welche die Ländergrenzen überschreiten.

[125] §26ff BVFG;vgl.BReg.in BT-DrS I Nr.2872 S.29; UmsiedlgsG.

[126] §103 BSHG.

Manche Gesetze beziehen sich ausdrücklich auf einen überregionalen Sachverhalt. Das ehemalige Reichskriminalpolizeigesetz diente der Bekämpfung des Verbrechertums "das sein Tätigkeitsfeld nicht auf bestimmte Orte oder Landesgebiete beschränkt" (§ 1) [127]. Das Gesetz über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung muß, soll es sinnvoll sein, Kontrollgebiete ohne Rücksicht auf die Landesgrenzen einrichten (§ 2).

Es handelt sich bei den Angelegenheiten unter Nr.1 hauptsächlich um solche, die im nationalstaatlichen Bereich zwischen souveränen Nationalstaaten nicht ohne Vertrag gelöst werden können und in der Regel hier ungelöst bleiben.

c) Maunz-Dürig[128] meinen, Nr.1 liege z.B. bei der Überführung eines Industriebetriebes in Gemeineigentum durch ein Landesgesetz vor, weil der Betrieb durch Verlegung der Substanz des Betriebes auf eine in einem anderen Land befindliche Zweigstelle dieses Unternehmens entweichen könne. Jedes Land kann ohne weiteres die sich in seinem Gebiet befindlichen Produktionsmittel wirksam enteignen. Eine Flucht des Normadressaten ist das Risiko jedes Gesetzes. Würde die Bundeszuständigkeit zur Verhinderung dieses Risikos begründet, handelte der Bund lediglich im Interesse eines Landes. Andererseits kann ein Gesetzgeber grundsätzlich nicht außerhalb seines Hoheitsbereiches liegende Sachverhalte regeln. Diese Unfähigkeit kann daher von Nr.1 nicht gemeint sein.

d) Der Landesgesetzgeber kann wirksam selber regeln z.B. die Berufskleidung der Bezirksschornsteinfeger, die Altersversorgung von Angehörigen eines Berufes, den es nur in dem Land gibt, die Beförderung von Personen und Gütern innerhalb des Landes.

---

[127] Ebenso §1 BKrimAG, das aber nach Art.73 Nr.10 GG zur ausschließlichen Bundesgesetzgebung gehört. Vgl. auch §2 Nr.1 BKrimAG.

[128] Art.72 Rdn.21.

In diesen Fällen kann sich eine Bundeszuständigkeit jedenfalls nicht aus Nr.1 ergeben. Ein Land könnte auch wirksam den Verkauf des in seinem Gebiet befindlichen deutschen Kulturgutes in das Ausland verhindern (Art.74 Nr.5 GG), den Grundstücksverkehr regeln (Art.74 Nr.17 GG), oder die Forschung an der in seinem Gebiet befindlichen Universität fördern (Art.74 Nr.13 GG). Dagegen könnte es nicht "die Atomforschung in Deutschland" fördern. Das Bundesverfassungsgericht unterstellte im Südweststaat-Urteil, die Verlängerung der Landtagswahlperioden sei eine Maßnahme der Neugliederung und gehöre deshalb zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art.118 Satz 2 GG. Dennoch verneinte es eine Bundeszuständigkeit für die Verlängerung der Wahlperioden, weil diese Angelegenheit wirksam von den einzelnen Ländern geregelt werden könne[129]. Das Problem sei völlig auf das Gebiet eines Landes beschränkt.

e) Eine Regelung ist nicht wirksam i.S. der Nr.1, wenn ein Land ohne Rücksicht auf die Überregionalität des Gesamtproblems ein Gesetz erläßt, das den dieses Land betreffenden Teilaspekt regelt und damit die Angelegenheit "gewaltsam regionalisiert".

Eine vom Standpunkt eines Landes aus gesehen "wirksame" Landesregelung kann eine Bundeszuständigkeit nach Nr.1 nicht ausschließen. Bayern glaubte sicherlich, daß seine Regelung des Bezirksschornsteinfegerwesens den Interessen Bayerns gut und wirkungsvoll diente[130]. Bei Nr.1 kommt es aber darauf an, ob das Gesamtproblem wirksam geregelt ist. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof meinte daher zu Unrecht, die Wirksamkeit (i.S. Art.72 II Nr.1 GG) der Landesregelungen über die vom Apotheken-Stopp-Gesetz geregelte Angelegenheit sei durch das Bestehen einer bayerischen Regelung bewiesen[131].

---

[129] BVerfGE 1,14(35). Nach der richtigen Ansicht des Gerichtes war nur die Anwendung von Nr.1 denkbar; Nr.2 und 3 schieden von vornherein aus.

[130] Vgl. BVerfGE 1,264(267/68).

[131] BayVGHE nF 7,160(164 sub b).

Eine Bundeszuständigkeit nach Nr.1 setzt nicht voraus, daß ein Land eine eigene Regelung versucht hat. Nicht die fehlgeschlagene Landesregelung, sondern die Überregionalität der Angelegenheit begründet die Bundeszuständigkeit. Haben mehrere Länder die Beteiligten zufriedenstellende Gesetze erlassen, kann darin allerdings ein Indiz für die Wirksamkeit landesgesetzlicher Regelung und damit für die Regionalität der Angelegenheit gesehen werden [132].

f) Sofern ein Land eine Angelegenheit wirksam regeln kann, spielen andere Nachteile keine Rolle, die eine landesgesetzliche Regelung für das Land oder für die Landesbewohner mit sich bringt. Die Bundesregierung begründete in dem Südweststaat-Fall ihre Zuständigkeit zur Verlängerung der Landtagswahlperioden mit den Gefahren der landesrechtlich für die Landtagsverlängerungen vorgeschriebenen Volksabstimmungen. Die Bundesregierung erwähnte die "Überbeanspruchung" der Wähler durch häufige Wahlen und Abstimmungen und andere "Schwierigkeiten, die möglicherweise in einem der beteiligten Länder entstanden wären"[133]. Das Bundesverfassungsgericht lehnte diese Argumente in seinem Südweststaat-Urteil ab[134].

Die Bundesregierung begründete die bundesgesetzliche Regelung außerdem mit den Kosten einer Volksabstimmung für eine Verfassungsänderung und der Gefahr einer geringen Wahlbeteiligung bei einer solchen Abstimmung[135]. Auch diese Erwägungen können eine Bundeszuständigkeit nicht begründen.

g) Nr.1 berücksichtigt nicht den subjektiven Wunsch eines einzelnen Landes nach bundesgesetzlicher Regelung. Das hat das Bundesverfassungsgericht mehrmals verkannt[136]. Das Gericht schließt sogar aus einem

---

[132] BVerfGE 1,14 (36 vor 6).

[133] BVerfGE 1,14 (36).

[134] AaO.

[135] BT I Steno.S.4880.

[136] BVerfGE 1,264 (273);13,230(234).Vgl.auch BReg. in BT-DrS I Nr.2520 S.5 sub 3 und RMI in RT-DrS I Nr. 4516 S.3.

fehlenden Widerspruch der Länder gegen eine bundesgesetzliche Regelung, daß eine "wirksame" Regelung durch die Länder unmöglich sei[137]. Der fehlende Widerspruch kann jedoch nur ein (schwaches) Indiz sein. Das gleiche gilt von einem Eingeständnis der Länder, unfähig zur Regelung der Angelegenheit zu sein.

Im Südweststaat-Urteil meinte das Bundesverfassungsgericht[138]:

> Über seine Gesetzgebungskompetenz kann ein Land nicht verfügen. Und der Bund kann eine Gesetzgebungszuständigkeit, die ihm das Grundgesetz nicht gewährt, auch nicht durch Zustimmung des Landes gewinnen. Das Einverständnis des Landes Württemberg-Hohenzollern mit der Maßnahme des Bundes ist daher ohne rechtliche Bedeutung.

Ohne Begründung ist das Gericht von dieser richtigen Ansicht abgewichen.

Umgekehrt ist ein Interesse eines Landes an einer Nichtregelung durch den Bund unerheblich, wenn die Voraussetzungen der Nr.1 gegeben sind[139].

---

[137] BVerfGE 1,264(273): Bayerns Antrag auf Anrufung des Vermittlungsaussch. sei von keinem anderen Land unterstützt worden, BR 1951 Steno.S.871 B f. Auch der Bay.Staatsminister des Inneren habe in seiner Äußerung v.22.3.1952 das Bedürfnis nach einer bundesgesetzlichen Regelung nicht bestritten.

[138] BVerfGE 1,14 (35). Ähnlich BVerfGE 4,115(139 sub III): "Aber auch dann, wenn ein Bundesgesetz gegen Vorschriften des Grundgesetzes verstößt, die der Sicherung des eigenstaatlichen Bereichs der Länder dienen, kann ein solches Gesetz nicht durch die Zustimmung der Länder gültig werden. Es müßte ohne rechtliche Wirkung bleiben, wenn etwa die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen bei ihrer Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung auf Zuständigkeiten der Landesgesetzgeber verzichten wollten." (im Original kursiv). Ebenso Maunz-Dürig Art.20 Rdn.17; Geiger BayVBl.1957,303 sub IV; Eiser-Riederer-Sieder I § 1 A 2 S.72/73; vgl. Klein Gemeinschaftsaufgaben S.156 Fn.96.

[139] Falsch Ringelmann BR 1951 Steno.S.871 D.

h) Ein Länderstaatsvertrag[140] über Angelegenheiten aus dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung ist grundsätzlich zulässig[141]. Die Länder bleiben bis zum Eingreifen des Bundes, selbst bei Vorliegen eines Bedürfnisses, zur Regelung der Gebiete des Art.74 GG zuständig. Deshalb verstößt ein Staatsvertrag nicht gegen das Gebot [142], daß er nichts anderes enthalten dürfe, als was ein an seiner Stelle ergehendes Gesetz enthalten könnte [143]. Eine Verschiebung der verfassungsmäßigen Zuständigkeitsvorschriften, die einen Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern über eine Angelegenheit der konkurrierenden Gesetzgebung möglicherweise unzulässig machen würde[144], tritt nicht ein. Die Länder regeln vielmehr - wenn auch inhaltlich übereinstimmend - die Angelegenheit jeweils für ihren eigenen Hoheitsbereich[145]. Länderverträge auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit, die nicht nur Verwaltungsfragen sondern materielles Recht betreffen, sind allerdings selten[146].

Eine vertragliche Regelung einer überregionalen Angelegenheit durch die Länder kann im Ergebnis ebenso wirksam sein wie ein Bundesgesetz. Die vertragliche Bindung kann jedoch keine Wirkung gegenüber dem Bund entfalten. Die Länder können durch eine staatsvertrag-

---

[140] Zur Terminologie H.Schneider VVDStRL 19,8; Ule VVDStRL 19,142 (Aussprache); Tomerius S.59.

[141] V.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.III 1 c S.1434.

[142] Klein Gemeinschaftsaufgaben S.156:H.Schneider DÖV 1957,646 sub III 1;ders.VVDStRL 19,20 sub 1; Tomerius S.58.

[143] Versperrt sind den Länderstaatsverträgen also Angelegenheiten der ausschließlichen Bundeskompetenz und solche der konkurrierenden Kompetenz, von denen der Bund Gebrauch gemacht hat.

[144] Klein Gemeinschaftsaufgaben S.155.Vgl.auch BayVGH nF 8,113 (123/124).

[145] Klein,Gemeinschaftsaufgaben S.156;H.Schneider VVDStRL 19,14 sub 3; ders. DÖV 1957,648 sub V.

[146] Vgl.die Liste bei H.Schneider VVDStRL 19,36.

liche Regelung ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung nicht beseitigen und den Bund am Gebrauch seines Gesetzgebungsrechtes nicht hindern[147]. Nach dem Grundgesetz sind immer entweder der Bund oder die einzelnen Länder zuständig, der Zuständigkeit des Bundes kann nicht eine Gesamtzuständigkeit der Länder gegenübergestellt werden[148]. Die Bundeszuständigkeit kann nicht negativ von dem Abschluß, Bestand oder von der Wirksamkeit einer einvernehmlichen Regelung der Länder abhängen. Ein Staatsvertrag kann im Gegenteil ein Indiz dafür sein, daß einzelne Länder die Angelegenheit nicht selber regeln könnten. Eine ganz andere Frage ist es, ob ein weiser Bundesgesetzgeber von einer Ausnutzung seiner Kompetenz möglicherweise absieht, wenn die Angelegenheit wirksam durch Staatsverträge zwischen allen Ländern geregelt ist[149].

Dieselben Erwägungen gelten für bundesuniformes Länderrecht ("Uniform State Laws") d.h. die freiwillige Annahme gleichlautender oder im wesentlichen gleicher Gesetze durch die einzelnen Länder[150].

---

[147] A.A. Glum S.77; Wenke Nawiasky-Festschrift S.282; Kölble NJW 1962,1082 sub 2; möglicherweise auch H. Schneider VVDStRL 19,19.

[148] Bettermann VVDStRL 19,160 (Aussprache).

[149] Vgl. Pfeiffer NJW 1962,566 li meint das vielleicht, wenn er von Selbstkoordination als Abwehr gegen Bundesinitiative spricht.

[150] Vgl. Weber VVDStRL 19,159 (Aussprache); Mosler VVDStRL 19,139 (Aussprache); Herrfahrdt BK Art.72 Anm.III. Beispiele: Allgemeine deutsche Handelsgesetzbuch der deutschen Einzelstaaten vor der Gründung des Norddeutschen Bundes; Uniform Commercial Code in den USA.

2.Nr.2 Fall 1: Regionale Angelegenheiten mit überregionalen Wirkungen - Bundeszuständigkeit im Interesse anderer Länder. a) Im Gegensatz zu Nr.1 betrifft Nr.2 Angelegenheiten, die sich ihrer Natur nach nicht über das Gebiet mehrerer Länder erstrecken, sondern sich sinnvoll auf das Gebiet eines Landes begrenzen lassen und im Territorium eines Landes wirksam geregelt werden können: auf regionale Angelegenheiten. Die landesgesetzliche Regelung dieser Angelegenheiten erzeugt jedoch Wirkungen über die Grenzen des regelnden Landes hinaus: sie hat überregionale Wirkungen[151].

Die überregionalen Wirkungen müssen, um eine Bundeszuständigkeit zu begründen, die Interessen anderer Länder beeinträchtigen. Damit sind nicht rechtliche Interessen oder Rechte gemeint. Da die Gesetze eines Landes nur im eigenen Hoheitsgebiet durchgesetzt werden können, kann die Gesetzgebung eines Staates nicht Rechte eines anderen gleichgeordneten Staates in dessen Hoheitsgebiet verletzen. Verletzt es aber Rechte eines anderen Landes in seinem eigenen Hoheitsgebiet, z.B. durch Enteignung der in seinem Gebiet befindlichen Vermögenswerte des anderen Landes, liegt keine überregionale Wirkung vor. Überdies wird sich bei einer Rechtsverletzung das verletzte Land in einem Bundesstaat meist in einem dafür vorgesehenen Verfahren zur Wehr setzen können. Die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund ist kein geeignetes Mittel gegen Rechtsverletzungen durch die Länder. Die Verfassungsgeber übernahmen nicht die im Memorandum der Militärgouverneure enthaltene Alternative der Beeinträchtigung der Rechte anderer Länder[152].

Mit "Interessen" eines Landes sind entsprechend

---

[151] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.22, Maunz StR S.196 und, ihnen folgend, v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 c S.1442 nennen diese Klausel "Beeinträchtigungsklausel".

[152] Supra Fn.60.

dem insoweit klaren Wortlaut nicht die Interessen einer Gruppe oder der ganzen Bevölkerung eines Landes gemeint[153]. Das in Nr.2 angesprochene Interesse ist das Interesse eines Landes an einer wirksamen Ausübung der eigenen Gesetzgebungskompetenzen. Eine Interessenbeeinträchtigung liegt vor, wenn eine gesetzliche Regelung eines Landes tatsächliche Auswirkungen über die Landesgrenzen hinaus hat. Diese Auswirkungen müssen in einem anderen Land die wirksame Durchführung einer gesetzlichen Regelung über dieselbe Angelegenheit durch dieses Land für seinen Herrschaftsbereich stören, behindern oder erschweren. Die Auswirkungen können auch faits accomplis schaffen und dadurch andere Länder in ihren Möglichkeiten einer eigenen Regelung derselben Angelegenheit oder desselben Fragenbereiches beschränken.

b) Die meisten Fälle einer Bundeszuständigkeit nach Nr.2 Fall 1 betreffen solche Angelegenheiten, bei denen im Fall unterschiedlicher Regelungen in verschiedenen Ländern die geringeren Anforderungen eines Landes die schärferen Anforderungen eines anderen Landes illusorisch machen würden. Bliebe der im Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften geregelte Schutz vor jugendgefährdenden Schriften den Landesgesetzgebern überlassen, so würden die von einigen Ländern beanstandeten Schriften in den Ländern des geringeren Widerstandes verlegt und vertrieben und können von dort in die Hände der Jugendlichen von Ländern mit schärferen Anforderungen gelangen[154]. Die Anstrengungen eines Landes zur wirksamen Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten[155] bleiben erfolglos, wenn ein Nachbarland diese Krankheiten weniger wirksam oder gar nicht bekämpft. Jedes Land kann,

---

[153] A.A.BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.19 sub 2; 2.Sonderaussch.Wasserhaushaltsgesetz in BT-DrS II Nr. 3536 S.2; Benter S.71.

[154] So BReg.in BT-DrS I Nr.1101 S.8,die allerdings aus diesen Erwägungen irrig auf das Vorliegen der Nr.1 und 3 schließt.Gleiche Erwägungen gelten z.B.für das JSchÖG,LebMG,ArzMG.

[155] Vgl.GeschlKrG.Dasselbe gilt für das BSeuchG. Hat sich eine Seuche ausgebreitet,besteht ein überregionales Problem nach Nr.1.

für sich betrachtet, wirksam die Abwanderung seiner Kulturgüter in das Ausland regeln. Eine solche Regelung würde jedoch durch eine "liberale" Gesetzgebung anderer Länder erschwert[156]. Die jetzt im Bundessozialhilfegesetz geregelte Armenfürsorge ist heutzutage kein überregionales Problem; es kann vielmehr im Rahmen eines Landes gelöst werden[157]. Eine unterschiedliche Regelung könnte jedoch zu einer Wanderung der Bedürftigen in großzügigere Länder führen und damit deren Interesse an einer wirksamen Lösung des Problems beeinträchtigen.

In den erwähnten Beispielen beeinträchtigt die Regelung eines Landes das Interesse eines anderen Landes an einer wirksamen Durchführung einer eigenen gesetzlichen Regelung der Angelegenheit oder vereitelt sie die Verwirklichung einer in einem Gesetz zum Ausdruck gekommenen gesetzgeberischen Absicht.

Die Regelung eines Landes kann aber auch das Interesse eines anderen Landes an einer Nicht- oder Andersregelung der Angelegenheit verletzen. Das Land A kann wirksam (i.S.der Nr.1) Preise für seine Erzeugnisse festsetzen oder diese subventionieren. Wenn diese Produkte auch im Land B gehandelt werden, beeinträchtigt die Regelung des Landes A die Regelungsfreiheit des Landes B. Wenn das Land A wettbewerbsbeschränkende Absprachen der in seinem Gebiet ansässigen, aber in das Land B "exportierenden" Unternehmer zuläßt, beeinträchtigt es die Entschließungsfreiheit des Landes B, für sein Gebiet eine freie Marktwirtschaft vorzuziehen oder Absprachen nur unter bestimmten Voraussetzungen zu erlauben.

Die Angelegenheiten der Nr.2 Fall 1 würden im internationalen Bereich zwischen unabhängigen National-

---

[156] Vgl. KulturgutG.

[157] Anders ist bzw. war es bei der Verteilung und Eingliederung der Flüchtlinge. Hier konnten die Länder keine wirksame Regelung treffen.

staaten durch Grenzkontrollen, Einfuhrverbote, Ausgleichsabgaben und ähnliche Maßnahmen an der Grenze gelöst. Solche Regelungsmöglichkeiten besitzen jedoch die Gliedstaaten im deutschen Bundesstaat nicht[158].

Ein Land kann wirksam (i.S. der Nr.1) das Einbringen von Stoffen in Flüsse regeln. Eine solche Regelung kann aber das Interesse anderer Länder beeinträchtigen, sofern der Fluß Landesgrenzen überschneidet. Da aber jeder Wasserlauf in Deutschland letztlich in derartige Flüsse mündet, beeinträchtigt jedes Einbringen von Stoffen andere Länder[159]. Dasselbe gilt für die Reinhaltung von Grundwasser[160]. Das "Regenmachen" durch chemische Beeinflussung der Wolken beeinträchtigt auch das Wetter in anderen Ländern und somit ihr Interesse an einer eigenen Regelung.

Diese Kollisionen zwischen zwei gleichgeordneten Ländern werden durch eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf den Bund gelöst. Der Bund handelt hier also im Interesse der beeinträchtigten Länder. Entgegen dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof[161] kann gegen die Bundeszuständigkeit nicht eingewendet werden, es stehe dem sich durch die Gesetzgebung eines anderen Landes beeinträchtigt fühlenden Land frei, seine eigene Gesetzgebung entsprechend anzupassen.

c) Es genügt nicht zur Begründung einer Bundeszuständigkeit aus Nr.2 Fall 1, wenn ein Landesgesetz die Interessen eines anderen Landes an der eigenen Regelung einer Angelegenheit beeinträchtigt, die von der in dem beeinträchtigenden Gesetz geregelten Angelegenheit gänzlich verschieden ist. Da jede Landesgesetzgebung irgendwelche Auswirkungen auf andere Länder hat, gäbe es bei dieser extensiven Auslegung der Nr.2 prak-

---

[158] Vgl.Art.73 Nr.3,5 GG.

[159] BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.16.Vgl.§§26 f.WHG.

[160] So BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.16.BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.19 und der 2.Sonderaussch.Wasserhaushaltsgesetz in BT-DrS II Nr.3536 S.2 weisen in ihren Begr.zum WHG auf Nr.2 hin, jedoch ohne Bezugnahme auf einzelne Aspekte des Gesetzes.

[161] BayVGHE nF 7,160 (164 sub b).

tisch keine Landeszuständigkeiten mehr. In diesen Fällen führt jedoch oft Nr.3 zu einer Bundeszuständigkeit. Die Gestattung von Kinderarbeit in einem Lande hat Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der Produkte eines anderen Landes, das die Kinderarbeit verbietet. Sie beeinträchtigt aber nicht das Interesse des anderen Landes am Schutz seiner Jugendlichen. Eine Bundeszuständigkeit folgt daher nicht aus Nr.2 Fall 1, sondern allenfalls aus Nr.3.

Führt das Land A eine Flurbereinigung durch, steigert es dadurch seine landwirtschaftliche Produktivität erheblich und überschwemmt das Land B mit diesen Produkten, so wird kein relevantes Interesse des Landes B verletzt: die Möglichkeit einer eigenen Regelung der Flurbereinigung wird nicht beeinträchtigt. Das Interesse an einer eigenen Marktregelung kann nur durch ein marktregelndes Gesetz verletzt werden.[162]

Entgegen Maunz-Dürig[163] ist der Tatbestand der Nr.2 Fall 1 nicht erfüllt, wenn ein Land ein Ausfuhrverbot für ein knapp gewordenes Produkt erläßt. Ein Ausfuhrverbot verletzt nicht das Interesse eines anderen Landes an einer wirksamen Regelung der sich in seinem Hoheitsgebiet befindlichen Angelegenheiten. Nimmt man aber an, ein Ausfuhrverbot erfülle den Tatbestand der Nr.2 Fall 1, so muß das entgegen Maunz-Dürig unabhängig davon gelten, ob das auszuführende Produkt knapp ist.

Eine gesetzliche Regelung des Grundstückverkehrs (Art.74 Nr.18 GG) oder des Erbrechts (Art.74 Nr.1 GG) in einem Land ist nicht nur wirksam, sondern beeinträchtigt auch nicht die Interessen anderer Länder. Indem das Bundesverfassungsgericht im Südweststaat-

---

[162] Nach Maunz-Dürig Art.72 Rdn.22 ist Nr.2 erfüllt, wenn ein Land durch gesetzliche Maßnahmen die Erzeugung eines landwirtschaftlichen Produktes so erheblich vergrößert, daß auch der Markt anderer Länder überschwemmt wird. Das ist zu allgemein. Es kommt auf die Art der gesetzlichen Maßnahmen an.

[163] AaO.

Urteil Nr.2 von vornherein ausschloß, brachte es zum Ausdruck, daß die Verlängerung der Landtagswahlperioden nicht die Interessen anderer Länder beeinträchtigt[164].

Keine Beeinträchtigung liegt mangels Außenwirkung vor, wenn bei einem Wohnungsbauprogramm Einheimische gegenüber Personen bevorzugt werden, die ursprünglich aus anderen Ländern stammen[165]. Ein Gesetz, das Personen diskriminiert, die aus anderen Ländern zuziehen wollen, verstößt gegen die Freizügigkeit des Art.11 I GG und ist auch mangels Kompetenz unzulässig (Art.73 Nr.3 GG). Es verletzt keine Landesinteressen i.S. der Nr.2 Fall 1.

a) Die Beispiele zeigen, daß die beeinträchtigende Regelung meist auch in einer Nichtregelung bestehen kann, denn zwischen dieser und einer "liberaleren" Regelung besteht nur ein gradueller Unterschied. Vom beeinträchtigten Land aus gesehen besteht kein Unterschied zwischen dem Fehlen jeglicher Regelung über das Einbringen von Stoffen in Flüsse oder einer sehr großzügigen Regelung durch das Nachbarland. Auch soweit nur eine positive Regelung beeinträchtigen kann, braucht das beeinträchtigende Gesetz noch nicht ergangen zu sein. Der Konjunktiv ("beeinträchtigen könnte") zeigt, daß eine potentielle Regelung ausreicht. Auch eine tatsächliche Regelung braucht nur potentiell zu beeinträchtigen. Hebt ein Land - freiwillig oder kraft staatsvertraglicher Verpflichtung - die beeinträchtigende Regelung auf, bleibt der Bund zuständig, da die Möglichkeit einer Beeinträchtigung fortbesteht. Auf der anderen Seite setzt der Konjunktiv notwendigerweise den Indikativ voraus: Nr.2 Fall 1 findet erst recht Anwendung, wenn eine ergangene Regelung wirklich beeinträchtigt.

---

[164] BVerfGE 1,14(35).

[165] A.A. Brecht S.49.

Das Grundgesetz geht davon aus, daß der Landesgesetzgeber mindestens einige Angelegenheiten in jedem Gebiet des Art.74 GG "wirksam" oder "ohne die Interessen anderer Länder [zu] beeinträchtigen" regeln kann[166]. Eine abstrakte, nicht durch besondere Umstände nachgewiesene Beeinträchtigung oder Wirkungslosigkeit kann daher nicht genügen[167].

3. Nr.2 Fall 2: Kollision mit der ausschließlichen Bundeskompetenz. Der 2.Fall von Nr.2 spricht von einer Beeinträchtigung der Interessen der "Gesamtheit". "Gesamtheit" kann sich nicht auf die Gesamtheit der Länder beziehen. Bei dieser Auslegung würde das Wort dem ersten Fall nichts hinzufügen: die Interessen anderer Länder sind auch verletzt, wenn die Interessen aller Länder[168] verletzt sind und dadurch zugleich die Gesamtheit der Länder verletzt ist. "Gesamtheit" kann sich auch nicht auf die Gesamtbevölkerung des Bundes beziehen, weil deren Interessen vom Bund wahrgenommen werden. Außerdem wären im Rahmen einer Kompetenzabgrenzungsnorm die Interessen der Bevölkerung schwer zu beschreiben[169].

"Gesamtheit" muß sich auf den Bund beziehen, obwohl dies ein für das Grundgesetz ungewöhnlicher Sprachgebrauch ist. Um den Schutz des Bundes vor unmittelbarer Verletzung seiner Gesetzgebungszuständigkeiten handelt es sich nicht. Diesen Schutz bewirken andere

---

[166] Mißverständlich Maunz-Dürig Art.72 Rdn.21, jeder Gegenstand (jedes Gebiet des Art.74?) sei seiner "Grundtendenz" nach durch das Land wirksam regelbar.

[167] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.21 Fn.1 zu Nr.1. Bedenklich daher van Heukelum BR 1951 Steno.S.871 C, der aus der Bundeszuständigkeit über das Gewerberecht ohne weiteres auf eine Zuständigkeit über das Schornsteinfegerwesen schließt. Wohl kann man aber zu dem Ergebnis kommen, daß auf einem Gebiet des Art.74 GG der Art.72 II GG nicht ernsthaft ins Gewicht fällt, vgl. v.Weber Grundgesetz und Verkehr S.7.

[168] Abgesehen vom regelnden Land.

[169] Vgl. Wengler Völkerrecht I S.59.

Normen. Im Bereich der ausschließlichen und ausgefüllten konkurrierenden Gesetzgebung sind Landesgesetze über den gleichen Gegenstand schon nach Art.31,72 I GG unzulässig und gegebenenfalls nichtig. Im Bereich der noch nicht in Anspruch genommenen konkurrierenden Bundesgesetzgebung können die Länder ebenfalls keine Interessen des Bundes an einer eigenen Regelung der gleichen Angelegenheit verletzen: den Ländern steht hier das Gesetzgebungsrecht zu, und die Ausübung dieses Rechtes kann nicht bereits ein Bedürfnis für eine Bundeszuständigkeit begründen. Anderenfalls wäre die Bedürfnisbedingung für die Bundeszuständigkeit auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung immer dann erfüllt, wenn die Länder von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht haben.

Nr.2 Fall 2 dient dem Schutz des Bundes vor mittelbaren Eingriffen in seine Gesetzgebungszuständigkeit. Eine landesgesetzliche Regelung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit kann die Interessen des Bundes an einer eigenen künftigen Regelung oder an einer Nichtregelung einer Angelegenheit auf dem Gebiet der ausschließlichen Bundeskompetenz beeinträchtigen. Als solche mittelbaren Beeinträchtigungen kommen z.B. in Betracht: Eine landesgesetzliche Regelung auf dem Gebiet des Niederlassungsrechtes für Ausländer (Art.74 Nr.4 GG) kann das Interesse des Bundes auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Art.73 Nr.1 GG) verletzen; eine Regelung auf dem Gebiet der Wirtschaft- z.B. Subventionen - (Art.74 Nr.11 GG) kann den Außenhandel (Art.73 Nr.5 GG) oder eine Regelung auf dem Gebiet des Personenstandswesens (Art.74 Nr.2 GG) das Wehrwesen (Art.73 Nr.1 GG) beeinträchtigen. In diesen Fällen löst Art.72 II Nr.2 Fall 2 GG die Bundeszuständigkeit aus.

Praktische Bedeutung erlangte die Frage bei dem Reichsgesetz über die Schutzpolizei der Länder. Der Reichsminister des Inneren begründete die Reichszuständigkeit für die Versorgung der Schutzpolizei aus

Art.9 Reichsverfassung 1919 u.a. mit dem Argument, die Versorgung der Schutzpolizei dürfe nicht günstiger sein als die der Wehrmacht, da diese sonst eine Angleichung verlangen würde[170].

4. Nr. 3: Regionale Angelegenheiten ohne überregionale Wirkungen - Bundeszuständigkeit im Interesse der Rechts- oder Wirtschaftseinheit. a) Verhältnis der Nr.1, 2 und 3 untereinander. Nach verbreiteter Ansicht enthält Nr. 3 die Tatbestände der Nr. 1 und 2: diese seien nur besondere Ausprägungen der Rechts- oder Wirtschaftseinheit[171]. Die Auslegung ist jedoch abzulehnen. Ein Gesetz kann zwar so schlecht formuliert sein, daß von drei normierten Bedingungen zwei keine selbständige Bedeutung haben. Doch darf eine solche Nachlässigkeit des Gesetzgebers nur bei zwingenden Gründen angenommen werden. Sinnvoller ist die Auslegung, daß die Angelegenheiten der Nr.3 weder unter Nr. 1 noch unter Nr. 2 fallen, also regionale Angelegenheiten ohne überregionale Wirkungen sind. Eine Zuständigkeit des Bundes wird dennoch begründet im Interesse der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit[172]. Es handelt sich also nicht um eine Kompetenz kraft Überregionalität. Bei diesem Verständnis überschneiden sich die Zuständigkeitsbereiche der Nr.1, 2 und 3 nicht.

---

[170] RMI in der Begr.zum SchutzpolG RT-DrS I Nr. 4516 S.3 (der RMI ging davon aus, daß die Regelung der Rechte der Angehörigen der Schutzpolizei an und für sich eine reine Landesangelegenheit sei.Probleme aus Art.10 Nr.3 RV 1919 ergaben sich daher nicht);Poetzsch-Heffter Art.9 Anm.2 S.115.

[171] Z.B.Dernedde DV 1949,316 r;v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV d S.1443;ähnlich Maunz-Dürig Art.72 Rdn. 22,23.
Die Regierungsbegründungen zu Gesetzen aus dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nehmen fast immer (auch) eine Zuständigkeit aus Nr.3 an.

[172] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.23,Maunz StR S.196 und ihnen folgend, v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 d.S. 1443 nennen diese Klausel unschön "Einheitswahrungsklausel". Besser wäre vielleicht pars pro toto "Rechtseinheitsklausel".

Aber auch wenn Nr.3 nicht auf regionale Angelegenheiten ohne überregionale Wirkungen beschränkt sein sollte, ändert sich der Umfang der Bundeszuständigkeit nach Art.72 II GG im Ergebnis nicht. Der - wahrscheinlich größere - Teil der unter die Nr.1 und 2 fallenden Zuständigkeiten wird allerdings zusätzlich die Voraussetzungen der Nr.3 erfüllen. Da aber Nr.3 andere Anforderungen stellt als Nr.1 oder 2, bleiben Angelegenheiten denkbar, die unter Nr. 1 oder 2, aber nicht unter Nr.3 fallen. Nach dieser Auslegung überschneidet der Bereich der Nr.3 teilweise die (sich nicht überschneidenden) Bereiche der Nr.1 und 2. Das Bestehen einer Bundeszuständigkeit nach Nr.1,2 oder 3 ist,wie die erörterten Beispiele zeigen, in Grenzfällen manchmal nicht einfach abzugrenzen. Die Unterscheidung kann vom Gesichtspunkt der Betrachtung oder von der Begründung des Gesetzes abhängen. Das ist aber unerheblich, da die Rechtsfolgen immer gleich sind. Letztlich kommt es nur darauf an, ob das Gesetz die Voraussetzungen einer der Nummern erfüllt oder unter keine der Nummern des Art. 72 II GG fällt.

b) Das Wort "Wahrung" deutet auf Wahrung und Erhaltung eines tatsächlich bestehenden Zustandes: etwa der Rechts- oder Wirtschaftseinheit zur Zeit des Erlasses des Grundgesetzes. Diese Auslegung wäre aber sinnwidrig, weil es zur Erhaltung einer bestehenden Einheitlichkeit kaum des Erlasses neuer Gesetze bedarf. Es kann auch nicht die Wiederherstellung der Rechtseinheit gemeint sein, die beim Zerfall des Deutschen Reiches bestand. Mit diesem Fragenbereich befassen sich die Art. 124 bis 126 GG. Gemeint ist vielmehr die Idee (Vorstellung) einer wünschenswerten Rechts- und Wirtschaftseinheit, die durch ihre Konkretisierung und Verwirklichung in Gesetzen gewahrt wird. Es soll immer eine der Entwicklung der Gesellschaft angemessene Rechts- und Wirtschaftseinheit bestehen. Es handelt sich also nicht nur um ein Bewahren, sondern auch um ein Schaffen. Nr. 3 enthält ein dynamisches Element

und gibt dem Gesetzgeber die Möglichkeit, seine Zuständigkeit den sich wandelnden gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen anzupassen. Mit Recht sagt das Bundesverfassungsgericht in E 13,230 (233), es könne dem Bundesgesetzgeber "nicht versagt sein, auf das ihm erwünscht erscheinende Maß an Einheitlichkeit im Sozialleben hinzustreben".

c) Verhältnis von Rechtseinheit, Wirtschaftseinheit und Einheit der Lebensverhältnisse untereinander. Rechtseinheit bedeutet die Geltung einer Rechtsnorm oder inhaltlich gleicher Rechtsnormen für eine Angelegenheit in mehreren Ländern. Die Wahrung der Rechtseinheit durch den Bundesgesetzgeber erfordert den Erlaß von Bundesgesetzen. Da dieser Begriff der Wirtschaftseinheit und - wie gleich gezeigt wird - der Einheitlichkeit des Soziallebens gegenübergestellt ist, bezieht er sich nur auf solche Rechtsnormen, die sich nicht mit der Wirtschaft und dem Sozialleben befassen. Aber sicherlich ist keine scharfe Trennung gewollt, die wegen der gleichen Rechtsfolgen im übrigen unerheblich ist. Ob die Rechtsnormen für das ganze Bundesgebiet oder nur für mehr als ein Land einheitlich gelten müssen, soll später untersucht werden.

"Wirtschaftseinheit" bedeutete das Bestehen einheitlicher wirtschaftlicher Bedingungen in dem Wirtschaftsgebiet, auf das die Einheitlichkeit bezogen ist. Die Wahrung der Wirtschaftseinheit durch den Bundesgesetzgeber kann nur in dem Erlaß wirtschaftsregelnder oder -fördernder Bundesgesetze bestehen.

Der Nebensatz "insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" ist vom Wortlaut der Verfassung her nicht eindeutig. Er könnte sich auf "Wirtschaftseinheit" oder auf "Rechts- oder Wirtschaftseinheit" beziehen. Für die Richtigkeit der zweiten Auslegung spricht die enge Verbindung von Rechtseinheit und Wirtschaftseinheit durch Ergänzungsbindestrich. Die Verbindung mit "insbesondere" scheint anzudeuten, daß die Einheitlichkeit der Lebensverhält-

nisse kein der Rechts- und Wirtschaftseinheit gleichgeordneter Fall ist. Der Nebensatz enthält aber auch nicht einen Unterfall oder ein Beispiel[173], denn "Lebensverhältnis" ist kein Unterfall von Recht oder Wirtschaft. Der Nebensatz könnte endlich den Zweck, die Tendenz ausdrücken, dem die Einheitlichkeit des Rechts und der Wirtschaft dienen soll: nämlich die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse zu wahren. In diesem Fall müßte der Satz eigentlich heißen: "insbesondere zur Wahrung...". Bei dieser Lesung bleibt aber zweifelhaft, weshalb dieser Zweck hervorgehoben ist und wogegen er abgrenzt. Man könnte meinen, die Rechtseinheit dürfe z.B. nicht der Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens dienen. Durch nichts gerechtfertigt erscheint jedenfalls die Meinung, "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" sei der Oberbegriff in Nr.3 und umfasse die Rechts- und Wirtschaftseinheit[174] oder sogar alle Fälle der Nr.1 bis 3 [175].

In Anbetracht des unklaren Wortlautes muß auf den Sinn der Vorschrift zurückgegriffen werden, der sich aus der Entstehungsgeschichte ergibt. Die Verfassungsgeber versuchten die Bundeszuständigkeit möglichst weit auszudehnen, ohne den Widerspruch der Alliierten Militärgouverneure durch allzu deutliche Formulierungen zu erregen. Nr.3 muß hiernach so gelesen werden, daß die "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse" ein der Rechts- und Wirtschaftseinheit gleichgeordneter aber auch betonter Fall ist. Es müßte sinngemäß heißen "oder insbesondere zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse"; neben der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit kann "ganz

---

[173] A.A.v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 S.1442 Fn.12; Herrfahrdt BK Art.72 Anm.II 3.

[174] BVerfGE 13,230(233):"...weil es Aufgabe jedes Gesetzgebers ist, Lebensverhältnisse - insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschaft - gestaltend zu ordnen."

[175] So aber v.d.Gablentz Bund und Länder S.146.

besonders", "vor allem" die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse eine bundesgesetzliche Regelung fordern.

Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse kann nach alledem mit dem Bundesverfassungsgericht als "Einheit im Sozialleben" verstanden werden[176] und damit von der Rechts- und Wirtschaftseinheit abgegrenzt werden.

d) Erforderlichkeit allgemein. Eine bundesgesetzliche Regelung muß zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit oder zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse erforderlich sein[177]. Das ergibt sich aus den Worten: "...weil...die Wahrung...sie erfordert", wobei "sie" sich auf "bundesgesetzliche Regelung" bezieht.

Ein Bundesgesetz könnte immer dann zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich sein, wenn diese nicht durch Länderstaatsverträge oder "bundesuniformes" Landesrecht[178] hergestellt wird. Dieser Weg der Rechtsvereinheitlichung für nicht-überregionale Angelegenheiten ist jedoch in Deutschland ganz ungebräuchlich, und die amerikanischen Erfahrungen[179] zeigen, daß er fast nie zur völligen Rechtseinheit führt. Deshalb würde bei dieser Auslegung der Bund fast immer zuständig sein zum Erlaß von Gesetzen über Angelegenheiten der Nr.3 Fall 1. Ferner gelten auch hier die oben zu Nr. 1 angestellten Erwägungen, daß es entweder einzelstaatliche oder Bundeszuständigkeiten gibt, die Bundes-

---

[176] BVerfGE 13,230(233). Anders Ringelmann WB S.21 (ethische,d.h.geistige und moralische Lebensverhältnisse);K.H.Klein S.50 Fn.15 (wirtschaftliche und politische Lebensverhältnisse); BReg. in Begr.zum BSeuchG, BT-DrS III Nr.1888 S.19(Zuständigkeit auf Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gestützt).

[177] Lerche Übermaß S.78. Zum Prinzip der Erforderlichkeit: Lerche Übermaß S.19;v.Krauss S.14.

[178] Supra Fn.150.

[179] Siehe das jährlich erscheinende Handbook of the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws.

zuständigkeit aber nicht von einem Zusammenwirken der Länder negativ bedingt ist. Nr.3 grenzt also nicht gegen eine von den Ländern hergestellte Rechtseinheit ab. Rechtseinheit i.S. des Art.72 II GG kann immer nur in einem Bundesgesetz verwirklicht werden.

Bei dieser Auslegung liegt aber die Vermutung nahe, daß das Erfordernis der Erforderlichkeit ohne Bedeutung ist: Wenn die Rechtseinheit immer in einer bundesgesetzlichen Regelung besteht, ist immer ein Bundesgesetz zu ihrer Wahrung erforderlich. Nr. 3 besagte dann nur: "Der Bund hat in diesem Bereich das Gesetzgebungsrecht...zur Wahrung der Rechtseinheit". Dieses Ergebnis ist jedoch mit dem System des Art.72 II GG unvereinbar. Art. 72 II GG macht die Bundeszuständigkeit von einem Bedürfnis abhängig. Wie aus den Worten "soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht, weil..." hervorgeht, soll Nr.3 einen Fall des Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung umschreiben. Nach der erwähnten Auslegung besagte Nr.3 aber nichts mehr über ein Bedürfnis nach einer Bundesregelung; Nr.3 sagte nur noch, welchem Zweck eine Bundesregelung dienen darf oder soll. Außerdem ist eine Auslegung bedenklich, die den Rechtsbegriff der Erforderlichkeit streicht.

Sinnvoller ist eine Auslegung, nach der eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit immer dann erforderlich ist, wenn die Rechtseinheit erforderlich ist. Der Begriff Erforderlichkeit bezieht sich auf die Wahrung der Rechtseinheit und nicht auf die Erreichung der Rechtseinheit durch Bundesgesetz. Ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung liegt vor, wenn die Rechtseinheit erforderlich ist.

Die Wirtschafts- oder Sozialeinheit kann im Gegensatz zur Rechtseinheit unabhängig von einer gesetzlichen Bestimmung bestehen: wenn tatsächlich die wirtschaftlichen Bedingungen oder sozialen Verhältnisse gleich sind. In diesem Fall ist überhaupt keine gesetzliche Regelung zur Schaffung der Einheitlichkeit er-

forderlich. Die Unterwerfung einer bestehenden Einheitlichkeit unter einheitliche Bundesnormen kann zu ihrer Erhaltung oder Förderung erforderlich sein. Fehlt eine tatsächliche Einheitlichkeit, kann ihre Schaffung durch bundesgesetzliche Regelung erforderlich sein. Das Bundesverfassungsgericht sagt in E 13,230 (234) mit Recht, der Bundesgesetzgeber sei "nicht darauf beschränkt, einer bereits bestehenden Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse mit bundeseinheitlicher Gesetzgebung lediglich zu folgen". Die Möglichkeit eines einheitlichen Vorgehens der Länder muß auch bei der Rechts- und Wirtschaftseinheit als Alternative ausscheiden. Die zur Rechtseinheit angestellten Erwägungen gelten auch hier: eine bundesgesetzliche Regelung ist immer dann erforderlich, wenn die Wirtschafts- oder Sozialeinheit erforderlich ist.

Maunz[18o] vertritt eine der hier abgelehnten Auffassung ähnliche Auslegung. Er ersetzt das Wort "erfordert" in Nr.3 durch "dient". Nach ihm besagt Nr.3:

> "Eine einheitliche Regelung im ganzen Bundesgebiet durch Bundesgesetz ist zulässig, wenn das Bundesgesetz der Einheitlichkeit der Rechtsordnung im Bundesgebiet dient".

Er meint, diese selbstverständliche Wirkung fast aller Bundesgesetze sei damit Voraussetzung ihres Erlasses; Nr.3 enthalte eine Tautologie. Da außerdem nach Maunz die Nr.1 und 2 keine selbständige Bedeutung haben, vielmehr in der Nr.3 enthalten sind, falle "praktisch jedes vernünftige Bundesgesetz über die in Art.74 aufgeführten Gegenstände" unter Nr.3 und erfülle damit die Voraussetzungen des Art.72 II GG. Ausgeschlossen sei nur ein Gesetz, aus dessen Inhalt und Zweckrichtung hervorgeht, "daß es der Rechts- und Wirtschaftseinheit entweder nicht dienen will oder nicht dienen

---

18o Maunz-Dürig Art.72 Rdn.23; ebenso v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 d S.1443.

kann". Es sei der ganze Zweck des Art.72 II GG, Bundesgesetze auszuschließen, deren einziger Inhalt es ist, das Weitergelten von Landesgesetzen anzuordnen[181,182].

Diese Auffassung ist jedoch abzulehnen. Es kann nicht angenommen werden, daß es der einzige Zweck des Art.72 II GG sein soll, den ungewöhnlichen Sonderfall eines die Weitergeltung von Landesrecht anordnenden Gesetzes auszuschließen[183]. Die Ersetzung von "erfordert" durch "dient" ist unbegründet. Diese Auslegung übergeht auch völlig den Begriff des Bedürfnisses. Es ist ferner nicht verständlich, warum Maunz, nachdem nach ihm "praktisch jedes vernünftige" Bundesgesetz in dem Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit von Art.72 II GG gedeckt ist, von Schranken[184] spricht und für die Auffassung der Bedingungen des Art.72 II GG als justitiable Rechtsbegriffe eintritt[185]. Es fragt sich, welche Schranken in Art.72 GG überprüfbar sein sollen. Nach dieser Lehre wäre die konkurrierende Zuständigkeit nach Art.72 GG eine bedingungsfreie Vorranggesetzgebung; sie stellte noch geringere Anforderungen als Art.9 Reichsverfassung 1919, da nicht einmal ein "Bedürfnis" gefordert wird.

---

[181] Verweis in Art.72 Rdn.23 auf Rdn.12.

[182] Maunz bedenkt wohl nicht die andere nach seiner Prämisse mögliche Folgerung, daß der Sinn des Art.72 II GG auch darin bestehen kann, regional beschränkte oder nach Ländern differenzierende Bundesgesetze auszuschließen. Darüber infra S.70.

[183] Vgl.infra S.88.

[184] Art.72 Rdn.12.

[185] Art.72 Rdn.15,16.

Gegen Maunz spricht auch das Südweststaat-Urteil[186], in dem das Bundesverfassungsgericht eine Zuständigkeit aus Nr.3 für eine bundesgesetzliche Landtagsverlängerung von vornherein ablehnte, obwohl das Bundesgesetz nicht die Weitergeltung von Landesrecht anordnete. Eine sinnvolle Auslegung einer Norm, die überdies dem Zweck der Norm gerecht wird und sich in das System der Norm einfügt, ist einer ebenfalls möglichen Auslegung, bei der die Norm sinnlos wird, vorzuziehen.

In mißverständlicher Weise äußert sich das Bundesverfassungsgericht in E 13,230(233) über das Erfordernis der Erforderlichkeit:

> Der Bundesgesetzgeber hat sich dann aber gemäß Art.72 Abs.2 Nr.3 GG zu fragen, ob die von ihm angestrebte Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse sein eigenes Tätigwerden erfordert; nur dann darf er die Bedürfnisfrage bejahen.

Die Frage, ob die von ihm angestrebte Einheitlichkeit sein eigenes Tätigwerden erfordere, ist falsch gestellt: auf welche Weise als durch eigenes Tätigwerden, also durch Gesetzgebung, kann der Bundesgesetzgeber ein von ihm erstrebtes Ziel erreichen? Nicht das eigene Tätigwerden, sondern das Maß an Einheitlichkeit muß erforderlich sein.

e) Erforderlichkeit der Rechtseinheit. Unterschiedliche Landesrechte allein machen die Rechtseinheit nicht erforderlich: die ungleiche Behandlung der Bürger in einem Land gegenüber den Bürgern in einem anderen Land ist die notwendige Folge des bundesstaatlichen Aufbaues. Durch die Zulassung (ausschließlicher und konkurrierender) Landesgesetzgebung hielt das Grundgesetz unterschiedliche rechtliche Ordnungen in den Gliedstaaten für zulässig oder gar wünschenswert und

---

[186] BVerfGE 1,14(35).

engte insoweit eine Berufung auf Art.3 GG ein[187,188].

Einheitliche Rechtsregeln, selbst über regionale Angelegenheiten, sind erforderlich, damit sich der Rechts- und Wirtschaftsverkehr und der persönliche Verkehr der Bundesbürger ungehindert und unbeschwert durch die Landesgrenzen im Bundesgebiet abspielen kann. Die unterschiedliche rechtliche Behandlung eines Sachverhaltes in den verschiedenen Ländern erzeugt Rechtsunsicherheit und Behinderungen für den landesgrenzüberschreitenden Verkehr. Die Vermeidung solcher Mißlichkeiten ist einer der Gründe für die Schaffung eines Bundesstaates.

Der Begriff der Rechtseinheit wurde im vorigen Jahrhundert auf die Kodifizierung des bürgerlichen, des Handels- und des Strafrechts bezogen[189]. Diese Rechtsnormen betreffen weder überregionale noch Angelegenheiten mit überregionaler Wirkung: die Regelung eines Landes z.B. auf dem Gebiet des Kaufrechtes kann das Interesse eines anderen Landes an einer eigenen Regelung nicht beeinträchtigen. Konflikte löst das Kollisionsrecht. Die Rechtseinheit auf diesen Gebieten fordert aber der Rechts- und Wirtschaftsverkehr[190].

---

[187] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.1 Fn.1 S.3,Art.20 Rdn. 26;v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.III 2 c S.1435;Wengler JZ 1965,135 li;Pikalo NJW 1959,1612. A.A.wohl BReg.in der Begr.zum BVFG,BT-DrS I Nr.2872,S. 22 li(Die Flüchtlinge erwarteten mit Recht eine gleiche Rechtstellung,unabhängig vom Aufenthaltsort);2.Sonderaussch.Wasserhaushaltsgesetz in der Begr.zum WHG,BT-DrS II Nr.3536 S.2 r;Benter S.71.

[188] Im Gegensatz dazu dient die Wahrung der Rechtseinheit durch Revision zu den Bundesgerichten wegen Verstoßes gegen das materielle Recht (dazu: Bettermann NJW 1954,1308 sub III;ders.NJW 1956,439;ders.JZ 1958, 236 sub III;Schwinge S.26 f.)der Verwicklichung des Gleichheitssatzes, Bettermann JZ 1958,237 sub 1 ("Vor den gleichen Gesetzen müssen alle gleich sein, also gleich behandelt werden.");vgl.BVerfGE 10,285(296).

[189] Z.B.Lasker Bezold I S.492;Miquel Bezold I S.496, III S.1047;Gerber Bezold I S.509.

[190] A.A.BAGE 2,342:die Zuständigkeit zum Erlaß des BGB folge aus Nr.1,2 und 3.

Die Rechtseinheit erfordert z.B.auch eine einheitliche Verwaltungsgerichtsordnung[191]. Unterschiedliche Verwaltungsgerichtsordnungen der Länder erschweren dem Bürger - besonders "überregionalen" wirtschaftlichen Unternehmen - die Durchsetzung von Interessen in verschiedenen Ländern. Sie behindern einen Anwalt bei der Vertretung eines Klienten in verschiedenen Ländern[192]. Außerdem erleichtert ein einheitliches Verfahrensrecht die Revision vor den Bundesgerichten[193]. Eine landesunterschiedliche Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft ruft beim Wechsel des Wohnsitzes in ein anderes Land Rechtsunsicherheit hervor[194].

Die Erforderlichkeit der Rechtseinheit ist dagegen zweifelhaft bei den Abschnitten des Versammlungsgesetzes, die sich mit dem Ablauf von Versammlungen befassen[195]. Auch bei Organisationen, die sich über das ganze Bundesgebiet erstrecken, sind die Veranstalter von Versammlungen in aller Regel die örtlichen Gruppen. Landesregeln über die Leitung von Versammlungen behindern weder diese noch die etwa aus anderen Teilen des Bundesgebietes zugereisten Redner. Es fehlt an der zur Begründung der Erforderlichkeit nötigen Außenbeziehung der Angelegenheit.

---

[191] Für das Gerichtsverfassungs- und Verfahrensrecht aller Rechtsgebiete ergibt sich eine Bundeszuständigkeit aus Nr.3 Fall 1:Zinn DÖV 1949,278 r; Friesenhahn DV 1949, 481 sub 8;Loening DÖV 1949,325 r; ders.SJZ 1950,255;zweifelnd Laforet zit.bei Grewe WB S.41.

[192] BReg.in der Begr.zur VwGO(BT-DrS III Nr.55 S.25 li)unter Hinweis auf Art.72 II GG ohne Angabe einer Nummer;Bauer SJZ 1946,149 li.

[193] Vgl.BReg.in der Begr.zum SGG,BT-DrS I Nr.4357 S.21.

[194] BReg.in der Begr.zum BVFG(BT-DrS I Nr.2872 S. 22)weist auf den Zusammenhang einer einheitlichen Regelung mit der Freizügigkeit hin.Vgl.mit §§ 1 bis 20 BVFG aber § 9 I UmsiedlG,der die Flüchtlingseigenschaft nach dem Abgabeland bestimmt.

[195] §5 ff.VersG.Die BReg.erwähnte der Begr. zum VersG Art.72 II nicht (BT-DrS I Nr.1102).Mangels früherer Regelung der Frage kann das Bedürfnis auch nicht über Art.125 GG ausgeschaltet werden.

Einheitliches Recht fördert die Rechtswissenschaft. Diese Nebenwirkung ist zwar nützlich und wünschenswert, kann aber nicht die Bundeszuständigkeit begründen. Mit diesem Argument könnte der Bund jede Rechtsmaterie an sich ziehen.

Das Bundesverfassungsgericht meinte, für die Bundeskompetenz über die Ladenschlußzeiten spreche der Zusammenhang mit dem bundesgesetzlich geregelten Schutz der Arbeitszeit und mit § 105 a ff. der Gewerbeordnung[196]. Diese Begründung ist abzulehnen. Weder das Bestehen eines Bedürfnisses nach Bundesregelung bei sachlich verwandten Gesetzen noch die Zweckmäßigkeit einer einheitlichen Regelung verwandter Materien kann eine Zuständigkeit nach Nr.3 begründen. Die Erforderlichkeit muß immer mit dem Nachteil unterschiedlicher Landesregelungen oder dem Vorteil einer Bundesregelung für den grenzüberschreitenden Rechts- und Wirtschaftsverkehr begründet werden.

Die Erforderlichkeit der Rechtseinheit folgt auch nicht aus der Rechtszersplitterung innerhalb der einzelnen Länder[197]. Hier Abhilfe zu schaffen, ist Aufgabe der Länder. Der Bund ist für die Rechtsvereinheitlichung innerhalb der Länder nicht zuständig und ist nicht berufen, einen Mangel an Initiative der Länder zu ersetzen. Er soll Rechtsunterschiede zwischen den Ländern ausgleichen.

Überregionale Angelegenheiten nach Nr.1 oder Angelegenheiten mit überregionalen Wirkungen nach Nr.2 haben oft auch eine regionale Seite. Für diese besteht keine Bundeszuständigkeit aus Nr.1 oder Nr.2. Da eine verschiedene Behandlung zu Schwierigkeiten und zu Rechtsunsicherheit führen würde, besteht - gewis-

---

[196] BVerfGE 13,230(234);ebenso Aussch.für Arbeit Begr.zum LadSchlG,BT-DrS II Nr.2810 S.1/2.

[197] So aber BReg.in BT-DrS II Nr.2072 S.19;2.Sonderaussch.Wasserhaushaltsgesetz in BT-DrS II Nr.3536 S.1;BReg.in BT-DrS III Nr.1769 S.2; Wolters BR 1960 Steno.S.390 B;BReg.in BT-zu DrS Nr.2380 S.1.

sermaßen kraft Sachzusammenhanges - eine Bundeszuständigkeit nach Nr.3 für die ganze Angelegenheit. Der Bund kann nach Nr.1 oder 2 nicht den Personen- oder Güterverkehr innerhalb der Grenzen eines Landes normieren. Regelt er aber den überregionalen Verkehr, wird er auch zur Regelung des regionalen Verkehrs zuständig[198]. Dasselbe gilt z.B. für das Kartellrecht, das Wasserhaushaltsrecht[199] oder das Vereinsrecht. In diesen Fällen soll nicht die Rechtszersplitterung zwischen den Ländern, sondern die zwischen Bund und Ländern verhindert werden.

Die freiwillige Angleichung von Landesgesetzen über eine bestimmte Angelegenheit[200] und langjährige Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Rechts auf einem Gebiet[201] können die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung indizieren.

f) Erforderlichkeit der Wirtschaftseinheit. Nach den Ausführungen oben S.47 vermögen die Länder die von Nr.3 erfaßten Aspekte der Wirtschaft wirksam und ohne Beeinträchtigung anderer Länder zu regeln. Die Landesmaßnahmen können sich aber nachteilig auf die Gesamtwirtschaft in der Bundesrepublik auswirken: Unterschiedliche landesgesetzliche Regelungen können wirtschaftliche Schranken zwischen den Ländern errichten, Gefällesituationen zwischen den Ländern schaffen, zu einer ungleichmäßigen Verteilung des wirtschaftlichen Potentials führen etc. Tatsächliche Verschiedenheiten zwischen den Ländern können der Gesamtwirtschaft abträglich sein. Der Bund nimmt die Interessen der Gesamtwirtschaft gegenüber den einzelnen "Landeswirt-

---

[198] Z.B.PBefG,GüKG.Die BReg.weist in der Begr.zum BFStrG (BT-DrS I Nr.4248 S.13) auf Nr.1 und Nr.3 hin.

[199] Die BReg.und der 2.Sonderausch.Wasserhaushaltsgesetz weisen in ihren Begr.zum WHG (BT-DrS II Nr.2072 S.19 und BT-DrS II Nr.3536 S.2) auf Nr.1 und 3 hin, allerdings mit anderer Begründung.

[200] Vgl.BReg.in der Begr.zur VwGO,BT-DrS III Nr.55 S.25.

[201] Vgl.Sellmann DVBl.1955,170 li.

schaften" wahr. Die Wirtschaftseinheit ist erforderlich, wenn Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder sich nachteilig auf die Gesamtwirtschaft auswirkt bzw., wenn die Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes die Gesamtwirtschaft fördert.

Art.72 II Nr. 3 Fall 2 GG bezieht sich auf den ganzen Art.74 GG. "Wirtschaft" i.S. der Nr.3 ist daher umfassender als "Recht der Wirtschaft" i.S.des Art.74 Nr.11 GG: es schließt alle wirtschaftlichen Aspekte der in Art.74 GG aufgezählten Gebiete ein[202]. Nur diese Auslegung ist sinnvoll, denn Regelungen auf den meisten Gebieten des Art.74 GG können sich auf die Gesamtwirtschaft auswirken.

Ein Gesetz ist zur Schaffung eines einheitlichen Wirtschaftsgebietes und damit zur Wahrung der Wirtschaftseinheit z.B. erforderlich, wenn es eine einheitliche Ausbildung des Nachwuchses regelt[203] oder wenn es für gleiche Zugangsmöglichkeiten[204] zu Berufen oder Gewerben in allen Ländern sorgt. Jedes Land könnte diese Angelegenheiten wirksam regeln, ohne die Interessen anderer Länder an einer eigenen Regelung zu beeinträchtigen. Unterschiedliche Ausbildungs- und Zulassungsvoraussetzungen würden aber im deutschen Wirtschaftsgebiet Grenzen errichten. Eine unterschiedliche Ausbildung von Handwerkern würde die Möglichkeit beeinträchtigen, in anderen Ländern Arbeit zu finden oder in anderen Ländern ausgebildete Handwerker einzustellen. Unterschiedliche Voraussetzungen für die Eröffnung von Apotheken oder Einzelhandelsgeschäften in verschiedenen Ländern können eine Ballung des Nach-

---

[202] Loening DÖV 1949,326 li geht jedoch zu weit, wenn er eine Bundeszuständigkeit zur Regelung der Rechtsmittelfristen im Verwaltungsprozeß aus Nr.3 Fall 2 begründet.

[203] Z.B.HandwO.Die BReg.weist in der Begr.zum MassG(BT-DrS III Nr.41 S.6) auf Art.72 II Nr.3 GG hin.

[204] Z.B.EinzelhG,ApothG.

wuchses in einigen Ländern bewirken und damit die Gesamtwirtschaft stören. Hieraus könnten überregionale Probleme i.S. der Nr.1 entstehen. Aber auch,wenn z.B. die Lage der Bezirksschornsteinfeger noch kein überregionales Problem darstellte, würde Nr.3 eine einheitliche Altersregelung decken. Die unterschiedliche Altersregelung bringt zwar weder für die (bezirksgebundenen) Bezirksschornsteinfeger noch für die Hauseigentümer Nachteile, sie wirkt sich aber auf die Verteilung des Nachwuchses aus.

Die dem Bund obliegende Wahrung der Wirtschaftseinheit umfaßt auch Maßnahmen zur Hebung und Förderung der Gesamtwirtschaft oder von Zweigen der Gesamtwirtschaft ohne Rücksicht auf die Ländergrenzen. Hier ist z.B. die Flurbereinigung zu nennen. Sie ist völlig regionaler Natur und verlangt auch keine einheitliche Planung. Gleichwohl ist sie im Interesse der Gesamtwirtschaft erforderlich, weil sie die Rentabilität der Landwirtschaft erheblich erhöht, dadurch Devisen sparen und die Einfuhrabhängigkeit mindern hilft[205]. Ein anderes Beispiel bildet die Förderung von Notgebieten eines Landes, etwa der Zonenrandgebiete, soweit sie gesetzliche Maßnahmen nötig macht.

Eine zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderliche Regelung muß sich meßbar und spürbar zugunsten der Gesamtwirtschaft auswirken. Ein Gesetz, das einheitliche Kittel für Ladenverkäufer vorschreibt, würde die Wirtschaftseinheit insofern fördern, als eine Verkäuferin in einem anderen Land, das besondere Arbeitskleidung verlangt, eine Anstellung annehmen könnte, ohne sich einen neuen Kittel zu kaufen. Das würde vielleicht

---

[205] So BReg.in BT-DrS I Nr.3385 S.32. Ein Bedürfnis kann jedoch entgegen der BReg.(S.34) nicht darauf gestützt werden, daß die Probleme der Flurbereinigung sich in den verschiedenen Ländern gleichen,und daß eine bundeseinheitliche Regelung die Bundesfinanzierung erleichtere.

in minimaler Weise ihren Entschluß fördern, Arbeit in einem anderen Land anzunehmen. Der Einfluß einer einheitlichen Bundesregelung ist aber so gering, daß er die Erforderlichkeit i.S.des Art.72 II GG nicht auslösen kann. Ebenso liegt es, wenn ein Land eine über das Bezirksschornsteinfegergesetz hinausgehende zusätzliche Altersversorgung schafft. Das hat kaum einen Einfluß auf die Verteilung des Nachwuchses und kann die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Begrenzung der Altersversorgung nicht begründen[206].

Die Bundeszuständigkeit ist fraglich bei einigen Aspekten des Ladenschlußgesetzes. Jedes Land kann wirksam die Ladenschlußzeiten in seinem Gebiet regeln. Läßt das Land A im Gegensatz zu dem benachbarten Land B Sonntagsverkäufe oder längere Öffnungszeiten zu, werden die in der Nähe der Landesgrenze wohnenden Bewohner des Landes B teilweise die Einkaufsmöglichkeiten im Lande A ausnutzen. Das mag den Läden im Land B nachteilig sein, verletzt aber kein Interesse des Landes B an einer eigenen Regelung seiner Ladenschlußzeiten. Die Regelung der Ladenschlußzeiten dient nicht dazu, das Kaufen, sondern das Offenhalten der Läden zu verhindern. Eine Zuständigkeit ergibt sich daher nicht aus Nr.1 oder 2. Das Gesetz ist auch nicht zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich: Die unterschiedlichen Einnahmen durch unterschiedliche Öffnungszeiten bewirken kein wesentliches wirtschaftliches Gefälle zwischen den Ländern. Die Einnahmeverschiebungen, die sich in den Grenzbezirken ergeben können, sind unerheblich. Etwas anderes mag bezüglich der Regelung der verkaufsoffenen Sonntage vor Weihnachten gelten[207].

Das Erfordernis der Einheitlichkeit muß für jede Angelegenheit gesondert beurteilt werden. Die Erforderlichkeit für einheitliche Wirtschaftsregelungen

---

[206] Vgl.§2 II SchornstFG.

[207] Vgl.Abg.Sabel BT II Steno.S.6043 C.

kann nicht allgemein in abstracto bejaht werden[208]. Denkbar bleibt immer eine Landesregelung nach Art. 72 II, 74 GG.

Die Erforderlichkeit ergibt sich auch nicht allgemein aus "den die Landesgrenzen überschreitenden einheitlichen Wirtschaftsräumen"[209]. Gerade die Erforderlichkeit einheitlicher Wirtschaftsräume in Bezug auf die im Gesetz geregelte Angelegenheit ist zu beweisen.

g) Die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse ist erforderlich zur Verhinderung von Schranken, sozialen Gefällesituationen und sozialen Spannungen[210] zwischen den Ländern.

Nr.3 Fall 3 gibt z.B. eine Bundeszuständigkeit für das jetzt im Bundessozialhilfegesetz geregelte Fürsorgerecht (falls sie nicht schon aus Nr.2 fließt). Uneinheitliche Regelungen der verschiedenen Länder auf dem Gebiet des Soziallebens können insbesondere der Wirtschaftseinheit abträglich sein. Verschiedene Regelungen des Arbeitsrechtes in den einzelnen Ländern machen beispielsweise einige Länder für Arbeitnehmer oder Arbeitgeber anziehender[211]. Insofern sagt Nr.3 Fall 3 nicht mehr als Fall 2 aus. Manche Gesetze können sowohl unter dem Aspekt der Wirtschaftsregelung als auch unter dem Aspekt der Regelung der Lebensverhältnisse gesehen werden. Man kann z.B. den Einfluß des Ladenschlußgesetzes auf den Handel allgemein, auf die Arbeitszeit der Arbeitnehmer oder die Einkaufsgewohnheiten der Käufer betonen.

---

[208] So aber Schlochauer S.51.

[209] So BReg.in BVerfGE 13,230(234).

[210] So BReg.in der Begr.zum LohnzG,BT-DrS I Nr.1885 S.3.

[211] Die BReg.verweist in der Begr.zum UrlG (BT-DrS IV Nr.785 S.1 sub II) auf Nr.3 Fall 3.

Im Verfahren um die Verfassungsmäßigkeit des Ladenschlußgesetzes haben sich die Beschwerdeführer zu Unrecht auf die verschiedenen Einkaufsgewohnheiten der Käufer in verschiedenen Ländern berufen[212]. Erheblich wäre das Argument gewesen, die bundesgesetzliche Angleichung dieser regionalen Sachverhalte sei nicht erforderlich. Ebensowenig folgt - entgegen der Bundesregierung in dem Ladenschlußgesetzverfahren[213] - eine Bundeszuständigkeit schon aus dem Bestehen einheitlicher Lebensbedingungen: die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlich einheitlichen Normierung der Lebensbedingungen muß erwiesen werden.

b) Fraglich ist, ob sich die Worte "über das Gebiet eines Landes hinaus" auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit und die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse oder nur auf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse beziehen. Im ersteren Fall müßte ein Komma hinter "Lebensverhältnisse" stehen, im zweiten Fall hinter "hinaus". Die Verfassungsgeber haben weder das eine noch das andere Komma gesetzt. Die Entstehungsgeschichte zeigt jedoch, daß die Worte von "insbesondere" bis "hinaus" als Einheit eingefügt worden sind. Daraus kann man schließen, daß sie zusammengehören, die Klausel sich also nur auf die Lebensverhältnisse bezieht[214].

Die Worte könnten eine Bestimmung über den Geltungsbereich der nach Nr.3 Fall 3 ergehenden Bundesgesetze enthalten[215]. Die Formel könnte besagen, es sei immer ausreichend, wenn die Lebensverhältnisse für mindestens zwei Länder einheitlich geregelt werden. Der Geltungsbereich eines Gesetzes brauchte sich danach

---

[212] BVerfGE 13,230(234 sub b). Auf regionale Unterschiede beruft sich in ähnlicher Weise die Bay.Staatsregierung (mitgeteilt in BVerfGE 5,25(26), BayVGHE nF 7,160(164/165); vgl. Sellmann DVBl.1955,170 li).

[213] BVerfGE 13,230(234).

[214] A.A. Maunz-Dürig Art.72 Rdn.23 ohne Begründung.

[215] So Menger-Erichsen VerwArch 1966,66.

nur auf zwei Länder zu erstrecken. Eine solche Auslegung, nach der die Wahrung einer auf zwei Länder beschränkten Einheitlichkeit immer zulässig ist, obwohl die Lebensverhältnisse sich auf drei oder mehr Länder erstrecken und Art.3 GG keine Differenzierungen zuläßt, ist abzulehnen[215a].

Die Formel könnte besagen, es sei immer erforderlich, daß eine Regelung für mindestens zwei Länder getroffen wird. Der Geltungsbereich eines Gesetzes müßte sich danach auf mindestens zwei Länder erstrekken. Ein auf ein Land beschränktes Bundesgesetz kann jedoch die Lebensverhältnisse in diesem Land den in anderen Ländern bestehenden anpassen, und damit die Einheitlichkeit herstellen[215b]. Kein Grund für eine abweichende Lösung ist ersichtlich. Die Klausel bezieht sich nach alledem nicht auf den Geltungsbereich der Gesetze zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse.

Die Klausel schließt lediglich Gesetze zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse innerhalb eines Landes aus. Die zu regelnden Lebensverhältnisse müssen in mehr als einem Land bestehen oder für mehr als ein Land vereinheitlicht werden. Dieses Ergebnis folgt aber bereits aus der oben S.29 aufgezeigten Überlegung, daß es nicht Aufgabe des Bundesgesetzgebers ist, für und an Stelle des Landesgesetzgebers zu handeln.

Andererseits entfällt eine Bundeszuständigkeit nicht, wenn die regionalen Unterschiede oder Gefällesituationen, die das Gesetz ausgleichen will, auch innerhalb eines einzelnen Landes bestehen. Die Bundeszuständigkeit fehlt nur, wenn die Unterschiede nur innerhalb eines Landes bestehen. Ein Gesetz kann daher z.B. den Abbau des sozialen Gefälles zwischen Stadt und Land beabsichtigen.

Die Formel "über das Gebiet eines Landes hinaus" könnte daher ersatzlos wegfallen.

[215a] Siehe infra S.74 f.

[215b] Infra S.75.

5. Zuständigkeit trotz Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse. Wengler [216] folgert aus dem Gleichheitssatz eine Vermutung zugunsten der Einheitlichkeit der Gesetzgebung.[217] Hiernach müsse bei einer konkurrierenden Zuständigkeit im Bundesstaat eigentlich die einheitliche Bundesgesetzgebung das Normale und die gliedstaatliche Zuständigkeit dadurch bedingt sein, daß eine nachgewiesene Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse im ganzen Bundesgebiet eine regional differenzierte Regelung angebracht erscheinen ließe. Da aber demzuwider Art.72 II GG gerade die Bundeszuständigkeit zu einer bedingten mache, müsse bei einer Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse die (aus Art.3 GG folgende) Notwendigkeit einer entsprechend differenzierten Regelung die Zuständigkeit des Bundes nach Art.72 II GG in der Regel ausschließen. Dieses mißliche Ergebnis will Wengler vermeiden, indem er den Bundesgesetzgeber trotz der gebotenen regionalen Differenzierung für zuständig hält, wenn ein einheitliches Gesamtbild die Regelung nötig macht. Wengler sieht in der Verschiedenheit oder Gleichartigkeit der örtlichen Verhältnisse das entscheidende Auslegungskriterium für Art.72 II GG.

Dies kann nicht richtig sein: die Verschiedenheit oder Gleichartigkeit der örtlichen Verhältnisse ist schon nach dem Verfassungswortlaut kein Auslegungskriterium für Nr.1 oder 2. Der Gesichtspunkt ist aber auch für Nr.3 irrelevant: gerade die Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse kann die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes zur Wahrung der Einheitlichkeit begründen; gerade die Einheitlichkeit der örtlichen Verhältnisse kann es nach Lage des Falles überflüssig machen. Der oben erwähnte Grundsatz gilt, wie Wengler anfangs selber sagt, für den zuständigen Bundes- oder

---

[216] JZ 1965, 136.

[217] Vgl. supra S.74 . Ähnlich im Ansatz Benter S. 71/72.

Landesgesetzgeber für den jeweiligen Geltungsbereich der Gesetze. Art.72 II GG beantwortet aber erst die Frage der Zuständigkeit. Aus einem für den zuständigen Gesetzgeber geltenden Grundsatz kann nichts für die Verteilung der Zuständigkeit hergeleitet werden. Art.3 GG beschränkt, wie unten S. 74 gezeigt wird, die Handlungsfreiheit des zuständigen Bundesgesetzgebers, kann aber keine Zuständigkeit begründen oder ausschließen.

III. Pflicht zur Schaffung bundesgesetzlicher oder bundeseinheitlicher Regelungen bei Vorliegen eines Bedürfnisses?

1. Keine Pflicht zur Schaffung bundesgesetzlicher Regelungen. Als Zuständigkeitsnorm bestimmt Art.72 II GG ob und in welchem Umfang, in welchem Maß, der Gesetzgeber handeln darf. Nur "soweit" ein Bedürfnis besteht, ist er regelungsbefugt[218]. Die Zuständigkeitsnormen räumen normalerweise nur das Recht zu handeln ein, begründen aber keine Pflicht oder kein Gebot zum Tätigwerden. Ob, wann oder wie der Gesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch macht[219], liegt normalerweise in seinem (Handlungs-)Ermessen[220] oder - wie das Bundesverfassungsgericht neuerdings bevorzugt - in seiner Gestaltungsfreiheit[221,222]. Es ist zwar denkbar, daß eine Kompetenznorm auch einen Regelungsauftrag an den Gesetzgeber erteilt, hierfür liegt bei Art.72 II GG jedoch kein Anhaltspunkt vor. Es wäre undurchführbar und ohne verfassungsgeschichtliche Vorbilder, wenn der Bundesgesetzgeber zur Regelung aller

---

[218] Bettermann-Goessl S.126.

[219] Geiger Beiträge S.174; Küchenhoff JR 1959,282 r.

[220] Gesetzgeberisches Ermessen ist der Sache und der Terminologie nach überwiegend anerkannt: Lerche Übermaß S.87 f.(m.w.Nachw.); ders. DVBl.1958,528; ders. Staatslexikon III S.14; Maunz-Dürig Art.20 Rdn.117; Geiger Beiträge S.174; ders. BVerfGG S.206; Scheuner Smend-Festschrift S.281/82; ders.DVBl.1952,615 r; ders. DVBl.1958,849 li; Hamann NJW 1955,970; Krauss ARSP 44,108; Rüpke S.24 f.(m.w.Nachw.); Spanner BayVBl. 1958,4 sub IV,38; Friesenhahn ZSchwR nF 73,150; st.Rspr. BVerfG z.B.BVerfGE 3,162 (LS 4); 4,144 (155); 6,55 (71); w.Nachw.bei: Lerche Übermaß S.87 Fn.213, S.88 Fn.214; Maunz-Dürig Art.20 Rdn.117 S.50 Fn.3; Rüpke S.23 Fn.31, S.24. Über die Begründung vgl. Lerche aaO mit Geiger aaO.
A.A., Ermessen gebe es nur bei Maßnahmegesetzen Forsthoff Jellinek-Gedächtnisschrift S.233 f.; Menger VVDStRL 15,31.

[221] Seit dem 15.Band spricht das BVerfG fast ausschließlich von Gestaltungsfreiheit: 15,142; 17,232; 17, 388; 17,23/24; 17,330; 18,124; 18,269,273, oder gesetzgeberischer Freiheit (Entscheidungsfreiheit, Entschließungsfreiheit des Gesetzgebers): 15,125; 16,141; 17,130; 17,217; 17,203, oder manchmal Spielraum: 17,284; 15,234

Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung bei Vorliegen eines Bedürfnisses verpflichtet wäre. Danach kann der Bundesgesetzgeber von dem Gebrauch seiner Kompetenz absehen, obwohl ein Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung besteht[223]. Soweit ein Bedürfnis besteht, ist der Gesetzgeber nur regelungsbefugt, nicht regelungsverpflichtet. Der Bundesgesetzgeber erließ z.B. das Gesetz über das Apothekenwesen erst im Jahre 1960, obwohl die Erforderlichkeit nach Nr.3 und damit ein Bedürfnis sicherlich schon 1950 bestand.

Forts.Fußn.221
18,267)."Gesetzgeberisches Ermessen" nur noch in 15, 318 (aber nur im Hinweis auf 13,331);18,132.Für "Gestaltungsfreiheit": Küchenhoff JR 1959,282 r; Scheuner DÖV 1960,610 r; Lerche AöR 90,344/45. Gegen diese Terminologie Rüpke S.29.

[222] Besser ist der von Bettermann Staat 1962,92 geprägte Ausdruck "Regelungsfreiheit".

[223] Ebenso Maunz-Dürig Art.72 Rdn.22;Thieme VVDStRL 19,156 (Aussprache).A.A.v.d.Gablentz Bund und Länder S.146;Kaiser S.29.

2. Keine Pflicht zur Schaffung bundeseinheitlicher Regelungen. a) Das Bundesverfassungsgericht führt in E 18,407 (414) aus, die Kompetenzzuweisung an den Bund auf dem Gebiet der Gesetzgebung werde von dem Prinzip beherrscht, daß dort, wo nach der Natur des zu regelnden Gegenstandes bei seiner rechtlichen Ordnung regionale Verschiedenheiten grundsätzlich nicht geduldet werden können oder gar nicht denkbar seien, dem Bund die ausschließliche Kompetenz zustehe. Auf bestimmten anderen Gebieten habe der Bund die konkurrierende Kompetenz, wenn ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung gemäß Art.72 II GG vorliegt.

> Die dort aufgestellten Voraussetzungen laufen im Ergebnis ebenfalls darauf hinaus, daß "Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung" mit "Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung" gleichzusetzen ist. (im Original kursiv). 224

Wären "bundesgesetzliche" und "bundeseinheitliche" Regelungen identisch, wäre der Bundesgesetzgeber nur zum Erlaß bundeseinheitlicher Regelungen zuständig. Der Nebensatz in Art.72 II GG primo "soweit ein Bedürfnis ... besteht" besagt, in welchem Umfang der Bundesgesetzgeber regelungsbefugt, d.h. zuständig ist[225]. Während die Worte "bundesgesetzliche Regelung" nur das Ziel des Bedürfnisses beschreiben[226], würden die Worte "bundeseinheitliche Regelung" auch an der Einschränkung des Maßes der Kompetenz teilnehmen, denn sie würden "bundesuneinheitliche Regelungen " ausschließen.

Im Wortlaut des Art.72 II GG findet sich jedoch nicht "bundeseinheitlich", sondern "bundesgesetzlich". Dem Austausch der Begriffe kann nicht zugestimmt werden.

---

[224] Gleiches Ergebnis bei OLG Köln DÖV 1954,505 (507 r); Haas DVBl.1954, 241 r sub I.

[225] Bettermann-Goessl S.126.

[226] Supra S. 23.

b) Das Bundesverfassungsgericht kann nicht meinen, Bundesgesetze auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung müßten notwendig für alle Länder gelten. Die in einem Gesetz geregelte Angelegenheit kann sich ihrer Natur nach auf wenige Länder beschränken und den Anwendungsbereich des Gesetzes in entsprechender Weise einengen. Das gilt z.B. für die Umsiedlung von Flüchtlingen aus einigen Ländern in andere Länder durch das Umsiedlungsgesetz, die Bestimmung des Arbeitgebers für unständige Arbeitnehmer in den deutschen Seehäfen durch das Gesamthafenbetriebsgesetz oder die Privatisierung des (in Niedersachsen belegenen) Volkswagenwerks durch das entsprechende Privatisierungsgesetz[227]. Es wäre nichts dagegen einzuwenden, wenn z.B. das Gesamthafenbetriebsgesetz seine Anwendung ausdrücklich auf die in Betracht kommenden Länder Hamburg, Bremen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beschränkte. Es ist auch denkbar, daß in Nr.1 die überregionale Angelegenheit nur zwei Länder betrifft oder in Nr.2 die Regelung nur eines Landes die Interessen eines oder mehrerer Länder beeinträchtigt, weil z.B. zwei Länder das von einem Land subventionierte Produkt herstellen.

Das Bundesverfassungsgericht hätte diese Fälle wahrscheinlich als bundeseinheitliche Regelung bezeichnet[228]. Der Gegensatz zu "bundeseinheitlicher Regelung" ist - wie dem Zusammenhang der Entscheidung zu entnehmen ist[229] - eine "regionale Verschiedenheiten duldende Regelung". Damit können nur solche Gesetze gemeint sein, die ihren Geltungsbereich auf einige Länder beschränken, obgleich dieselbe Regelung für alle Länder getroffen werden kann und solche Gesetze, die zwar für das ganze Bundesgebiet gelten, aber für eini-

---

[227] VWPrivG.

[228] A.A. Menger-Erichsen VerwArch.1966,66,die aus dem Vorhandensein dieser Gesetze den Haupteinwand gegen die These des BVerfG herleiten.

[229] BVerfGE 18,407 (414/15).

ge Länder Sonderregelungen treffen. In diesen Fällen liegt ein Bedürfnis für eine das ganze Bundesgebiet umfassende Regelung vor.

c) Das Bundesverfassungsgericht bleibt die Begründung für den Austausch der Begriffe und die Beschränkung des Gesetzgebers auf einheitliche für das ganze Bundesgebiet geltende Gesetze schuldig. Art.9 Reichsverfassung 1919 sprach sogar von einem "Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften"; dennoch konnte nach der überwiegenden Lehre sich das Reich darauf beschränken, einheitliche Vorschriften für einige Länder (mindestens zwei) zu schaffen[230]. Das Bundesverfassungsgericht setzt sich nicht damit auseinander.

Menger und Erichsen meinen[231], "ebenfalls" verweise auf die "Natur des zu regelnden Gegenstandes", der regionale Differenzierungen dann nicht dulde oder undenkbar mache, wenn das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher[232] Lösung vorliegt - also auf die Begründung der ausschließlichen Kompetenz. Das überzeugt nicht. "Ebenfalls" deutet auf die Folgerung "bundeseinheitliche Regelung", nicht auf deren Begründung. Die bundeseinheitliche Regelung wird für Art.71,73 GG mit der Natur des zu regelnden Gegenstandes, bei Art.72, 74 GG mit den in Art.72 II GG aufgestellten Voraussetzungen begründet. Weshalb aus den Voraussetzungen des Art.72 II GG immer folgt, daß eine bundesgesetzliche Regelung eine bundeseinheitliche Regelung sein müsse, sagt das Bundesverfassungsgericht nicht. Es beschränkt sich auf die Behauptung, die Voraussetzungen des Art.72 II GG "laufe im Ergebnis ... darauf hinaus".

---

[230] Giese RV Art.9 Anm.1 S.56; Poetzsch-Heffter Art.9 Anm.3 S.115; Lassar HBDStR I § 27 S.308; Anschütz Art.9 Anm.1 S.85; Jellinek Verfassung S.23; Hatscheck I S.98; Walz S.290.
A.A. Finger S.204 (territorial beschränkte Gesetze unter Art.7 nicht aber unter Art.9 zulässig); Arndt WRV Art.9 Anm.2 S.81.

[231] VerwArch.1965,65.

[232] Menger-Erichsen schreiben "bundeseinheitlicher Lösung". Ihrem Gedankengang nach müßte es "bundesgesetzlich" heißen.

Selbst wenn man der von Menger-Erichsen vorgeschlagenen Interpretation des Urteils folgt, bliebe die Einfügung von "bundeseinheitlich" falsch. In einzelnen Fällen sind, wie die Beispiele auf S.74f zeigen werden, trotz Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung, regional differenzierende oder territorial beschränkte Regelungen nicht nur denkbar, sondern auch tatsächlich vorhanden und sinnvoll.

Auch abgesehen von der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts kann weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn des Art.72 II GG eine Beschränkung der Zuständigkeit oder des gesetzgeberischen Ermessens auf den Erlaß bundeseinheitlicher Normen hergeleitet werden. Danach liegt es in der Gestaltungsfreiheit des nach Art.72 II GG zuständigen Bundesgesetzgebers, ob er bundeseinheitliche, regional beschränkte oder regional differenzierte Regelungen schafft. Dieser Ansicht ist auch das Bundesverwaltungsgericht, das die Schaffung regional verschiedener Notariatsverfassungen im Bundesgebiet für zulässig hielt [233].

---

[233] Das BVerwG,VerfRspr.Art.12 GG (b) Nr.191 S. 259=MDR 1962,503(504 r)=NJW 1962,602 (nur LS)=DÖV 1963, 35 (nur LS) sagte:"Eine Verpflichtung des Gesetzgebers, die Notariatsverfassung im gesamten Bundesgebiet gleich zu gestalten, kann auch nicht aus Art.72 Abs.2 Nr.3 GG hergeleitet werden. Wenn dort dem Bund das Gesetzgebungsrecht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung nur insoweit eingeräumt ist, als ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit besteht, so bedeutet das nicht, daß der Bund, sofern er von diesem Recht Gebrauch macht, alle bestehenden Sonderregeln beseitigen muß." Vgl.BVerfGE 17,381 (388/89).

IV. Gleichheitssatz als Korrektiv regional differenzierter Bundesregelungen

Die von Art.72 II GG eingeräumte gesetzgeberische Regelungsfreiheit ist den sich aus der Verfassung ergebenden Schranken unterworfen. Eine dieser Schranken ist der Gleichheitssatz des Art.3 GG, wenn diese Vorschrift entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch die Rechtsetzungsgleichheit einschließt[234].

Eine bundesgesetzlich erlaubte regionale Rechtsverschiedenheit verstößt dann nicht gegen Art.3 GG, wenn der Bundesgesetzgeber "sich von sachlichen, in der Eigenart der zu regelnden Materie begründeten Erwägungen"[235] hat leiten lassen[236]. Wengler[237] hat nachgewiesen, "daß die regionale Rechtsverschiedenheit mit einer Verschiedenheit der'örtlichen Verhältnisse' begründet sein muß, um sachlich begründet zu sein". Es besteht eine "Vermutung" dafür, daß die zutreffende gesetzliche Regelung für das ganze Herrschaftsgebiet des betreffenden Gesetzgebers einheitlich sein müsse, um dem Gleichheitssatz zu genügen. Der Gesetzgeber habe gleichsam den Nachweis zu erbringen, daß eine Verschiedenheit der örtlichen Verhältnisse eine regionale Differenzierung des Rechts als angebracht erscheinen lasse, und daß die gegebenen Verschiedenheiten und die Verschiedenheit der getroffenen Regelung zueinander in einer sachlichen Beziehung stünden. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die ausschließliche wie die konkurrierende Bundesgesetzgebung[238].

---

[234] Hierzu: Bettermann Staat 1962,87; Maunz-Dürig Art.20 Rdn.118; Fuss JZ 1959,329; Geiger Beiträge S.167; Maunz StR S.113; Rupke passim; Schubach S.22 f.

[235] BVerfGE 17,381 (388).

[236] Pikalo NJW 1959,1612.

[237] JZ 1965,135.

[238] A.A. Wengler aaO, der ihn auf die ausschließliche Bundes- oder Landeskompetenz beschränkt.

Ein Verstoß gegen Art.3 GG entfällt, wenn ein regional beschränktes Bundesgesetz oder eine auf einige Länder beschränkte Sonderregelung in einem Gesetz gerade die einheitliche Regelung einer Angelegenheit im Bundesgebiet herstellen will, indem sie tatsächlich bestehende Unterschiede ausgleicht. Die Förderung der Zonenrandgebiete oder des Kohlenbergbaues in Nordrhein-Westfalen wären hier zu nennen. Die Landwirtschaft in besonders unfruchtbaren Gegenden oder von Unwettern heimgesuchten Ländern kann in einem Gesetz anders behandelt werden, als die Landwirtschaft in klimatisch günstiger gestellten Ländern.

Eine Differenzierung ist auch dann sachlich begründet, wenn ein Land die Angelegenheit oder einen Aspekt einer Angelegenheit bereits zufriedenstellend geregelt hat und das Bundesgesetz dieses Landesgesetz in die Bundesregelung einbezieht, statt es aufzuheben oder die Folgen des Art.31 GG eintreten zu lassen. §4 des Entwurfes eines Hafensonderbetriebsgesetzes[239] sah die Weitergeltung der dieselbe Angelegenheit regelnden Verordnung des Landes Bremen vor. Im Bundesrat wurde der Entwurf abgelehnt[240], teils weil man § 4 mit Art.72 II GG für unvereinbar hielt[241], teils weil die sachliche Notwendigkeit für ein solches Gesetz verneint wurde[242]. Die verfassungsrechtlichen Bedenken überzeugen nicht: wenn die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (oder der Wirtschaftseinheit) für die unständigen Hafenarbeiter in allen Ländern einen besonderen Arbeitgeber erfordert, und wenn das bremische

---

[239] BT-DrS I Nr.632 S.5;BR-DrS 1950 Nr.31.

[240] BR 1949/50 Steno.S.225 C;BT-DrS I Nr.632 S.6. Der Entwurf wurde später Gesetz ohne § 4 (BT-DrS I Nr. 971;BR 1949/50 Steno.S.440 D).

[241] Renner BR 1949/50 Steno.S.199 B/C,200 A,C,202 A; Seydel ebda S.199 D,201 C;Ankermüller ebda S.225 A/B; BR in BT-DrS I Nr.632 S.6;vgl.BT I Steno.S.2516 D.

[242] Katz BR 1949/50 Steno.S.201 D,225 A;Halbfell ebda S.225 B;vgl.Schiller ebda S.440 C.Die BReg.nahm in ihrer Stellungnahme zu der Ablehnung zu den Argumenten aus Art.72 II GG nicht Stellung (BT-DrS I Nr.632).

Gesetz diese Forderung bereits wirksam erfüllt, genügt zur Wahrung der Einheitlichkeit ein Gesetz für die Länder ohne eigene Regelung[243]. Gleiches gilt für den Vorbehalt im Wohnungsbaugesetz zugunsten der bayerischen Sondervorschriften über die Grundsteuervergütung[244]. Hätten alle Länder außer Bremen Hafensonderbetriebsgesetze, so wäre die Einheit durch ein auf Bremen beschränktes Gesetz gewahrt worden. Hätte Bremen keine eigene Regelung dieser Angelegenheit gehabt, wäre es aber dennoch von der bundesgesetzlichen Regelung ausgenommen worden, müßten besondere örtliche Verhältnisse nachgewiesen werden, die eine Regelung für Bremen überflüssig machen.

Auf ungewöhnliche Weise stellte möglicherweise das Apotheken-Stopp-Gesetz[245] eine Rechtseinheit her. Dieses Gesetz stellte hinsichtlich der Erlaubnis zur Errichtung neuer Apotheken den am 1.10.1945 in den einzelnen Ländern bestehenden Rechtszustand wieder her und verbot seine Veränderung bis zum Inkrafttreten einer bundesgesetzlichen Regelung. Zu diesem Stichtag bestand eine tatsächliche, wenn auch auf Landesrecht beruhende einheitliche Regelung über die Vergabe des Apothekenbetriebsrechtes, die später durch differenzierendes Besatzungs- und Landesrecht aufgelöst worden war[246]. Indem der Bundesgesetzgeber auf einen Stichtag vor Beginn dieser Entwicklung zurückgriff, schuf er eine bundesgesetzliche[247] und - nach einer Ansicht[248] - zugleich eine bundeseinheitliche Regelung. Diese mögliche Auslegung sieht der Bayerische Verwaltungsgerichtshof[249,250] nicht. Er meint: Der Bundesgesetz-

---

[243] Vgl. Katz BR 1949/50 Steno.S.202 A.

[244] § 11 WoBauG; vgl. die Begr. der BReg. in BT-DrS I Nr.567 S.22 zu § 10.

[245] § 1 ApothStoppG. Nach BVerfGE 5,25 aus nicht mit Art.72 II zusammenhängenden Gründen verfassungswidrig.

[246] Bernhardt DÖV 1953,373; Schiedermair-Blanke S.45; Sellmann DVBl.1955,169 li (zu Art.72 I).

[247] BayVGHE nF 7,160(163 sub 1 d).

[248] Bernhardt aaO.

[249] BayVGH nF 7,160(165).

geber überschreite sein Ermessen, wenn er einerseits unterstelle, die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erfordere eine einheitliche Regelung im Bund, und andererseits gleichzeitig bestimme, daß der Zustand der Verschiedenheit in den Ländern vorerst aufrechtzuerhalten sei. Eine hier nicht zu erörternde andere Frage ist, ob das Gesetz aus anderen Gründen der Verfassung widerspricht, etwa wegen seines Charakters als Sperrgesetz[251].

Örtliche Besonderheiten, die eine sachliche Differenzierung erlauben, liegen auch vor, wenn der Bundesgesetzgeber auf historische Besonderheiten in den Ländern Rücksicht nimmt. So kann der Bundesgesetzgeber verschiedene Notariatsverfassungen (Anwaltsnotariat und Nur-Notariat) im Bundesgebiet vorsehen oder zulassen[252]. Die Wahrung der Wirtschaftseinheit verlangt, daß Aufgaben und Aufbau der Industrie- und Handelskammern einheitlich geregelt werden[253]. Hierzu gehört auch die Bezeichnung "Industrie- und Handelskammer"; abweichende Bezeichnungen in den Ländern würden zu Verwirrungen und Mißverständnissen führen. Der Bundesgesetzgeber kann aber aus Rücksicht auf historische Besonderheiten Länder zur Weiterführung der bisherigen

---

[250] Ähnlich VGH Stuttgart DVBl.1956,174(175) =VerfRspr.Art.72 Abs.1 Nr.1: das Gesetz erfülle die in Art.72 II GG aufgestellten Voraussetzungen nicht, sondern stelle vielmehr umgekehrt fest, daß keine der Voraussetzungen gegeben sei.

[251] Vgl.dazu Leonhardt S.23 f.

[252] § 3 BNotO verstößt nicht gegen Art.3 GG: BVerfGE 17,381;BVerwG MDR 1962,503 = supra Fn.233; OVG Münster DNotZ 1959, 438 mit zust.Anm. Saage DNotZ 1959, 439.

[253] Der Aussch.für Wirtschaftspolitik weist in der Begr.zum IHKG auf Art.72 II Nr.3 Fall 1 und 2 hin (BT-zu DrS II Nr.2380 S.2).

Bezeichnung ermächtigen[254]. Werden historisch gewordene regionale Rechtsverschiedenheiten aufrecht erhalten, müssen jedoch die "Vorteile und Nachteile der verschiedenen möglichen gesetzgeberischen Lösungen... sich im wesentlichen ausgleichen"[255]. Die verschiedenen Notariatsformen müssen z.B. eine im Effekt gleichwertige Rechtsfürsorge gewähren[256].

Ebenso kann der Bundesgesetzgeber bei der Ausgestaltung des Verfahrens und der Bestimmung der zuständigen Behörden Rücksichten auf Besonderheiten der Länder nehmen[257]. Zulässig ist auch, den Ländern die Annahme einer vom Gesetz bereits ausgearbeiteten bestimmten alternativen Lösung freizustellen[258]. Hier bleibt dem Landesgesetzgeber die Anpassung an die besonderen örtlichen Verhältnisse überlassen.

---

[254] § 13 IHKG;§ 1 BremIHKG ("Handelskammer Bremen"), § 1 HambIHKG ("Handelskammer Hamburg").

[255] Wengler JZ 1965,135 r.

[256] Wengler JZ 1965,135 r,136 r.

[257] So z.B.§ 188 BBauG;vgl.die Begr.der BReg.in BT-DrS III Nr.336 S.120 zu § 225.

[258] So z.B.§ 8 I WoBauG.Sondervorschriften für einzelne Länder ferner z. B.in §§ 54,56 WoGeldG; § 188 III BBauG.

V. Einzelfragen bei der Anwendung des Art.72 II GG

1. Bedürfnis bei Ermächtigung der Länder zu eigenen Regelungen. Ebenso wie bei Art. 71 GG kann der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Länder zu eigenen Regelungen ermächtigen[259]. Maunz-Dürig und v.Mangoldt-Klein fordern auch für solche Ermächtigung die Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 72 II GG[260]. Hierbei sind jedoch Unterscheidungen nötig.

"Ermächtigt" der Bundesgesetzgeber die Landesgesetzgeber, ergänzende oder weitergehende Vorschriften zu erlassen[261], so gehört dieser (den Ländern vorbehaltene) Bereich nicht zu der "geregelten Angelegenheit" i.S. des Art.72 II GG. Der Bundesgesetzgeber hat insoweit von seinem Gesetzgebungsrecht i.S.Art.72 I GG keinen Gebrauch gemacht. Eine Bedürfnisprüfung nach Abs.II entfällt. Die sog."Ermächtigung" schafft keine neue Befugnis, sondern umschreibt nur den sich bereits aus einer Auslegung der Norm ergebenden Umfang der geregelten Angelegenheit[262]. Dabei ist es unerheblich, ob der Bundesgesetzgeber mangels eines Bedürfnisses oder trotz Vorliegen eines Bedürfnisses untätig geblieben ist: Wenn für eine bundesgesetzliche Regelung des den Ländern überlassenen Bereiches ein Bedürfnis i.S.des Art.72 II GG fehlt, stellt die Ermächtigung nur eine Selbstverständlichkeit klar. Wenn zwar ein Bedürfnis besteht, der Bundesgesetzgeber aber derzeit von einer eigenen Regelung absieht, sind die Landesgesetzgeber ohnehin zuständig. Dasselbe gilt,

---

[259] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.7; Maunz BayVBl.1955,2 sub 5; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.III 1 b S.1433.

[260] AaO.Maunz-Dürig vertritt entgegen der Behauptung von v.Mangoldt-Klein keine andere Ansicht.

[261] Z.B.§ 12 IHKG;§ 24 GeschlkrG.

[262] So auch Aussch.für Wirtschaftspolitik in der Begr.zum IHKG, BT<zu>DrS II<Nr.2380 S.3 zu § 10. Es handelt sich in der Terminologie der BVerfGE 18,407 (415 sub 4) um den Fall, in dem der Bund in Ausübung seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis nur einen Teil einer Materie regelt und "der Rest für die Regelung durch den Landesgesetzgeber frei"bleibt.

wenn das Bundesgesetz das Unberührtbleiben oder die Weitergeltung landesrechtlicher Vorschriften bestimmt.[263] Schränkt der Bundesgesetzgeber den Umfang dieser "Ermächtigungen" ein, hat er insoweit von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht. In diesen Fällen liegt eine echte konstitutive Ermächtigung zur Rechtssetzung, wie sie z.B.Art.80 GG regelt, nicht vor.

Trifft der Landesgesetzgeber in Ausübung seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis eine Regelung auf dem Teil des Gebietes, von dem der Bundesgesetzgeber keinen Gebrauch gemacht hat (Art.72 I GG), setzt er Landesrecht. Das ist - anders als bei der konstitutiven Ermächtigung des Art.80 GG[264] und des Art.71 GG[265] - unbestritten. Eine echte konstitutive Ermächtigung des Landesgesetzgebers zum Erlaß von Landesrecht auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, durch die der Bund von seiner Kompetenz i.S.des Art.72 I GG Gebrauch macht, ist nicht vorstellbar. Der Bund kann die Länder nicht zu etwas ermächtigen, was sie auf Grund der Verfassung bereits tun können.

Bundesrecht setzen dagegen die Länder, wenn sie der Bund kraft ausdrücklicher Anordnung dazu ermächtigen kann[266] - was auch nach BVerfGE 18,407 noch offen ist. In diesem Fall macht entweder der ermächtigende Bundesgesetzgeber selber oder der ermächtigte Landesgesetzgeber von der Bundeskompetenz i.S.des Art.72 I GG Gebrauch. Die Ermächtigung des Bundesgesetzgebers oder die Rechtssetzung des Landesgesetzgebers muß die Voraussetzungen des Art.72 II GG erfüllen. Die zweite Lösung ist vorzuziehen, da erst bei der Rechtssetzung durch den Landesgesetzgeber das Ausmaß der Inanspruch-

---

[263] Z.B. §§ 103,142 FlurbG; § 5 III, § 44 WoBauG.

[264] BVerfGE 18,407 (416); Menger-Erichsen VerwArch. 1966,64 f.,68 (m.w.Nachw.).

[265] BVerfGE 18,407 (415); v.Mangoldt-Klein Art.71 Anm.IV 11(S.1426)(m.w.Nachw.); Maunz-Dürig Art.71 Rdn.10.

[266] Eine solche Ermächtigung meint v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.III 1 b(S.1433), wenn er sagt, nur wenn der Bundesgesetzgeber "Gebrauch gemacht" habe, könne er ermächtigen.

nahme der konkurrierenden Gesetzgebung, also die Abgrenzung der geregelten Angelegenheit, erkennbar wird.

2. Sperrgesetze. Sperrgesetz ist ein Bundesgesetz, wenn es die Länder an der weiteren Gesetzgebung hindert, ohne selber eine sachliche Regelung zu treffen[267]. Ein Teil der Lehre hält derartige Gesetze für unzulässig, weil in ihrem Erlaß kein Gebrauchmachen i.S. des Art. 72 I GG liege[268]. Diese Streitfrage soll hier dahinstehen. Hier soll nur die Frage untersucht werden, ob solche Gesetze bei unterstellter Vereinbarkeit mit Art.72 I GG, auch mit Art.72 II GG vereinbar sind, ob also für solche Gesetze ein Bedürfnis i.S. des Art. 72 II GG bestehen kann.

Bei einem Sperrgesetz muß ein Bedürfnis i.S. des Art.72 II GG für den Bereich gegeben sein, für den der Bund die Länder an einer eigenen Gesetzgebung hindert. Insoweit macht der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz Gebrauch. Es gilt also für ein Sperrgesetz dasselbe wie für den Sperrbereich eines jeden Gesetzes, d.h. den durch Auslegung zu ermittelnden Bereich, auf dem die Länder von einer eigenen Regelung ausgeschlossen sind, ohne daß der Bund eine positive Regelung getroffen hat. Für die Bedürfnisprüfung ist es also gleich, ob der Bundesgesetzgeber die Ladenschlußzeiten zur Nachtzeit festlegt und mit dieser Regelung die Länder auch von einer eigenen Gesetzgebung über die Ladenschlußzeiten zur Tageszeit ausschließt[269] oder ob er nur negativ bestimmt, die Länder dürften keine Regelungen der Ladenschlußzeiten treffen.

---

[267] Bettermann-Goessl S.112; Leonhardt S.23.

[268] Bettermann-Goessl S.112; Leonhardt S.23 f.; Weber DÖV 1954,418; Maunz StR S.196; Heeger S.33; Bayerische Staatsregierung, berichtet in BVerfGE 5,25(26). Für Zulässigkeit Ipsen RdA 1954,82; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.5; Nawiasky-Lechner Ergänzungsband S.69 sub b; Zinn AöR 75,298. Ein Sperrgesetz ist z.B. § 88 I Satz 2 BetrVG, vgl. BVerfGE 7,120 (124).

[269] Vgl. supra S.25.

Die Bedingung der Nr.1 kann ein Sperrgesetz nicht erfüllen: wenn die Angelegenheit wegen ihrer Überregionalität nicht wirksam von einem Land geregelt werden kann, kann ein Verbot aller Regelungen niemals Abhilfe schaffen. Nach Nr.2 könnte ein Sperrgesetz zulässig sein, wenn jede denkbare Landesregelung die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit verletzen würde. Der Bundesgesetzgeber könnte z.B.der Ansicht sein, daß jede Subvention einer Industrie durch die Länder die Interessen anderer Länder beeinträchtigt. Nach Nr.3 wäre ein Sperrgesetz dann denkbar, wenn die Nichtregelung einer Angelegenheit zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich ist. Der Bundesgesetzgeber, der einer laisser-faire Wirtschaftstheorie anhängt, könnte zur Wahrung der Wirtschaftseinheit allen Ländern die Einführung von Kartellgesetzen untersagen[270].

Nach alledem sind Sperrgesetze von Art.72 II GG nicht ausgeschlossen: ein Bedürfnis für sie kann bestehen.

3. Wegfall des Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung. Muß das Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung nur bei Erlaß eines Bundesgesetzes vorliegen oder muß es auch für den weiteren Bestand des Gesetzes bestehen? Nach Fröhler[271] ist die Zuständigkeit nicht nur gegeben "soweit", sondern auch nur "solange" die Voraussetzungen des Art.72 II GG vorliegen. Ein zunächst vorliegendes Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung eines Gebietes könne später wegfallen. Dann sei der Bund verpflichtet, das betreffende Rechtsgebiet den Ländern zur Regelung wieder freizugeben. Ipso iure werde es allerdings kein Landesrecht[272].

---

[270] Zu allgemein über die Bedeutung des Art.72 II GG für Sperrgesetze Maunz-Dürig Art.72 Rdn.5 Fn.4.

[271] DVBl.1950,491/92.Gegen ihn Benter S.17; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 4 f S.1444.

[272] Die Länder haben nach Fröhler jedoch einen durchsetzbaren Anspruch auf Eröffnung der Zuständigkeit.

Diese Lehre zieht entgegen dem klaren Verfassungswortlaut das "solange" des Art.72 Abs.1 GG in den Abs. 2. Aus dem Fehlen des "solange" in Abs.2 kann aber nur geschlossen werden, daß das Bedürfnis lediglich beim Erlaß des Gesetzes vorliegen muß. Es gibt auch keinen sonstigen Grund für die Einbeziehung des "solange" in den Abs.2. Das Postulat, das Bedürfnis nicht nur beim Erlaß, sondern auch für die ganze Geltungsdauer zu verlangen, ist vor allem völlig unpraktisch. Bei welchen Gelegenheiten sollte der Bundesgesetzgeber das Weiterbestehen des Bedürfnisses prüfen? Wie könnte die Verpflichtung des Bundes erzwungen werden? Überdies ist der spätere Wegfall eines zunächst bestehenden Bedürfnisses zur bundesrechtlichen Regelung einer Angelegenheit praktisch kaum vorstellbar: überregionale Angelegenheiten müßten regional werden, überregionale Wirkungen müßten fortfallen, die Rechtseinheit auf einem Gebiet müßte überflüssig werden. Sollte tatsächlich ein Bedürfnis fortfallen, hat der Bundesgesetzgeber höchstens ein nobile officium zur Aufhebung seiner Regelung und Freigabe der Angelegenheit für die Landesgesetzgebung[273].

4. Bedürfnis bei Änderung und Aufhebung von Bundesgesetzen. Das Bedürfnis bei Änderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen ist umstritten. Einige Autoren[274] fordern bei jeder Gesetzesänderung eine Bedürfnisprüfung für die Änderung. Andere Autoren[275] wollen den Bund bei Änderungen und Ergänzungen von Bundesgesetzen von einer neuen Bedürfnisprüfung freistellen; habe der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht auf einem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung einmal Gebrauch

---

[273] Vgl.BVerfGE 1,283(295).

[274] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.18;v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 6 b S.1446.

[275] Kern MDR 1950,69 sub 2; Zinn WB S.59/60; v.Mangoldt Art.72 Anm.3 S.387;unklar Hamann Art.72 Anm.B 4 S.325.Die Autoren geben für ihre Ansicht allerdings keine nähere Begründung.

gemacht, sei er bei weiteren Betätigungen auf diesem Gebiet vom Bedürfnis des Art.72 II GG freigestellt. Eine Mittelmeinung[276] hält eine erneute Bedürfnisprüfung für überflüssig, wenn der Bund eine Materie einmal abschließend geregelt und dadurch die Landeszuständigkeit beseitigt habe. Habe er den Ländern durch eine beschränkte bundesgesetzliche Regelung einen Raum für eigene gesetzgeberische Betätigung freigelassen, könne er diesen Raum später nur unter den Bedingungen des Art.72 II GG einschränken.

Die uneingeschränkte Freistellung des Bundes von der Bedürfnisprüfung bei Gesetzesänderungen oder -ergänzungen ist abzulehnen. Danach könnte der Bundesgesetzgeber durch die Regelung einer (unwesentlichen) Angelegenheit auf einem Gebiet des Art.74 GG das ganze Gebiet von der Bedürfnisprüfung freistellen und im Ergebnis eine bedürfnisfreie Zuständigkeit schaffen. Diese Lehre findet keine Stütze im Grundgesetz: sie übersieht das "soweit" in Art.72 I und II GG.

Die uneingeschränkte Bedürfnisprüfung für jede Gesetzesänderung oder -ergänzung ist ebenfalls abzulehnen. Bei dieser Meinung könnte der Fall eintreten, daß sowohl der Bundes- als auch die Landesgesetzgeber von der Regelung einer Angelegenheit ausgeschlossen sind: Das Land durch die Art.31,72 I GG, weil der Bund die Materie bereits geregelt hat; und der Bund durch Art.72 II GG, weil kein Bedürfnis für die bundesgesetzliche Änderung bestehe. Der Bundesgesetzgeber hat beispielsweise durch die Regelung der Ladenschluß-. zeiten zur Nachtzeit die ganze Ladenschlußzeit zu einer bundesrechtlichen Angelegenheit gemacht und die Länder sind von einer Regelung der Ladenschlußzeit zur Tageszeit ausgeschlossen[277]. Der Bund könnte von einer

---

[276] Hoepfner MDR 1949,654 sub b,c;ihm folgend Benter S.18.

[277] Vgl.supra S.25.

eigenen Erstreckung der Regelung auf die Tageszeit ebenfalls ausgeschlossen sein, weil ein Bedürfnis i.S.des Art.72 II GG hierfür verneint wird. Die Auslegung eines Artikels des Grundgesetzes, nach der weder der Bundes- noch die Landesgesetzgeber auf einem Gebiet Recht setzen könnten, hat das Bundesverfassungsgericht mit Recht als "unhaltbar" bezeichnet[278].

Die richtige Antwort ergibt sich aus dem Verhältnis von Art.72 II zu Art.72 I und 31 GG. Eine neue Bedürfnisprüfung für ein Bundesgesetz zur Änderung oder Ergänzung eines Gesetzes ist dann nötig, wenn es Regelungen enthält, die die Länder bis zum Erlaß dieses Gesetzes noch selber treffen konnten. Im Bereich der bundesrechtlichen Sperre der Landesgesetzgebung durch Art.72 I oder 31 GG kann dagegen für ein neues Bundesgesetz kein neues Bedürfnis verlangt werden. Eine neue Bedürfnisprüfung ist also nicht erforderlich, wenn ein Gesetz im Rahmen einer bereits geregelten Angelegenheit verbleibt. Sie ist stets dann notwendig, wenn die Grenzen der bereits geregelten Angelegenheit überschritten werden, wenn also der bundesrechtliche Sperrbereich erweitert wird. Die geregelte Angelegenheit umfaßt dabei nach den Ausführungen auf S.24 die tatsächliche Regelung und den durch Auslegung zu ermittelnden Bereich der Sperrwirkung eines Gesetzes. Der oben erwähnten Mittelmeinung ist daher im Ergebnis zuzustimmen. Nach ihr sind immer entweder die Länder oder der Bund zur Regelung befugt.

Soll die Altersversorgung des Schornsteinfegergesetzes auf Gesellen ausgedehnt werden, ist eine Bedürfnisprüfung erforderlich. Das Gesetz zur Ordnung des Schornsteinfegerwesens regelt die Frage nicht positiv und schließt die Länder von einer eigenen Regelung nicht aus. Die vom Bürgerlichen Gesetzbuch gere-

---

[278] BVerfGE 6,309 (352 sub c).

gelte Angelegenheit umfaßt nicht das Recht der Jagd- und Fischereipachtverträge und die privaten vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen Kirche und Kirchenangehörigen. Die Ausdehnung der Bundesgesetzgebung auf diese Angelegenheiten ist bedürfnisprüfungspflichtig[279]. Bei einer Änderung der Arbeitszeitordnung braucht dagegen ein Bedürfnis nicht mehr geprüft zu werden, denn auf diesem Gebiet haben die Länder keine Kompetenzen mehr[280].

Es spielt keine Rolle, ob ein Gesetz geändert oder ergänzt wird oder ob ein neues Gesetz unter gleichzeitiger Aufhebung eines alten Gesetzes die gleiche Angelegenheit neu regelt. Die hier entwickelten Grundsätze gelten auch für Recht, das nach Art.125 GG Bundesrecht geworden ist: keine Bedürfnisprüfung ist erforderlich, solange das das alte Recht ergänzende oder ersetzende Gesetz dieselbe Angelegenheit regelt.

Bei der Aufhebung eines Bundesgesetzes findet Art. 72 II GG nach übereinstimmender[281] und richtiger Ansicht keine Anwendung. Ein weiterbestehendes Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung hindert den Bundesgesetzgeber nicht an der Aufhebung eines Gesetzes. Art.72 II GG dient dem Schutz der Länder und kommt bei einer Erweiterung ihrer Kompetenzen nicht zur Anwendung. Das Ergebnis hängt damit zusammen,

---

[279] Vgl. Nipperdey NJW 1951,897.

[280] Falsch BVerfGE 1,283(298):"In Anbetracht der abschließenden Regelung in § 22 AZO ist es Aufgabe des Bundesgesetzgebers zu entscheiden,inwieweit eine Änderung der Vorschrift tunlich und dabei ein Bedürfnis nach bundesrechtlicher Regelung zu bejahen ist." Zutreffend wäre diese Ausführung allerdings, wenn das BVerfG nicht das besondere Bedürfnis des Art.72 II GG sondern das supra S. 23 behandelte "allgemeine Regelungsbedürfnis" meint.

[281] Hoepfner MDR 1949,654 sub a;Benter S.18;v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 6 c S.1446;IV 6 a S.1445; Kern MDR 1950,69 sub 1;Hamann Art.72 Anm.B 4 S.325; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.18,Rdn.5 Fn.1,Giese GG Art.72 Anm.II 3 S.116;Zinn WB S.60.

daß der Bundesgesetzgeber auch bei Vorliegen eines Bedürfnisses nicht zu einer entsprechenden Regelung verpflichtet ist[282].

Eine spätere Neuregelung einer früher bereits bundesrechtlich geregelten Angelegenheit ist bedürfnisprüfungspflichtig[283]. Durch die Aufhebung sind nach Art.72 I GG die Länder wieder uneingeschränkt zuständig geworden. Die erneute Erfüllung der Bedürfnisvoraussetzungen entfällt jedoch, wenn Aufhebung und Neuregelung uno actu erfolgen. Einer solchen Regelung dürfte es gleichstehen, wenn zwar ein zeitlicher Auseinanderfall besteht, Aufhebung und Neuregelung aber in einem engen zeitlichen und sachlichen Zusammenhang stehen.

---

[282] Vgl. supra S. 68.

[283] A.A. Kern MDR 1950, 69 sub 2.

5. Gesetze, die das Nichtvorliegen eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung zum Ausdruck bringen. Das Vorliegen der Voraussetzungen des Art.72 II GG muß der Bundesgesetzgeber vor seinem Tätigwerden prüfen und bejahen. Von dieser Feststellung ist er auch dann nicht entbunden, wenn sie in seinem Ermessen stehen sollte. Im Normalfall nimmt der Bundesgesetzgeber, wenn er ein Gesetz im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erläßt, seine Zuständigkeit an. In einigen Fällen kann aber bereits die Art der getroffenen Regelung zum Ausdruck bringen, daß nach Ansicht des Gesetzgebers die Voraussetzungen des Art.72 II GG nicht vorliegen. In diesem Fall ist es unerheblich, ob objektiv ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung der Angelegenheit vorliegt, der Gesetzgeber also ein anderes Gesetz über die Angelegenheit erlassen könnte.

Ein bundesgesetzliches Eingeständnis fehlenden Bedürfnisses läge z.B.vor, wenn der Bundesgesetzgeber im Apotheken-Stopp-Gesetz den buntscheckigen z.Zt. des Erlasses des Bundesgesetzes bestehenden Rechtszustand eingefroren hätte mit der Begründung, wegen der Verschiedenartigkeit der Verhältnisse in den Ländern sollten die bisherigen Landesgesetze weitergelten.[284] Der Bundesgesetzgeber hätte hierdurch das Bedürfnis selbst verneint.[285]

Ein bundesgesetzliches Eingeständnis fehlenden Bedürfnisses liegt weiter vor, wenn der Bundesgesetzgeber von seiner Kompetenz nur bedingt Gebrauch macht, indem er den Landesgesetzgebern abweichende Regelungen gestattet, ohne dafür bestimmte Alternativen zu bestimmen oder ihn durch Grundsätze zu binden. Ein solches bedingtes Gebrauchmachen schränkt den Landes-

---

[284] Dazu supra S.76.Nicht differenzierende Ablehnung des ApothStoppG durch v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm. IV 4 g S.1444.

[285] Maunz-Dürig Art.72 Rdn.12 nennt als weiteres Beispiel das WoBauG.Dieses Beispiel trifft jedoch nicht zu.

gesetzgeber nur insofern ein, als er die Angelegenheit nicht mehr ungeregelt lassen kann: entweder gilt die Bundesregelung oder er muß sie durch eine eigene Regelung ersetzen[286]. Ob diese Gestaltung freilich vorliegt, muß von Fall zu Fall genau geprüft werden und hängt insbesondere nicht nur vom Wortlaut des Bundesgesetzes ab. Unter diesem Gesichtspunkt ist es z.B. verfassungswidrig, wenn der Bundesgesetzgeber kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung in das Wasserhaushaltsgesetz einbezieht, es aber den Ländern anheimstellt, abweichende Regelungen zu treffen[287].

Aus den gleichen Gründen ist die von einigen Autoren vorgeschlagene[288] "subsidiäre Gesetzgebung" über Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung mit Art.72 II GG unvereinbar. Diese soll darin bestehen, daß der Bund Gesetze beschließt und verkündet, es aber den Ländern überläßt, ob und wieweit sie die zwar beschlossenen, von Bundes wegen aber nicht in Kraft gesetzten Gesetze für ihren räumlichen Geltungsbereich in Kraft setzen, anwenden oder abändern wollen.

6.Art.72 II GG und ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen. Bei den in der Lehre und in der Rechtsprechung anerkannten ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenzen (kraft Sachzusammenhanges und kraft Natur der Sache) ist im Rahmen dieser Untersuchung zu fragen, ob Art.72 II GG Argumente für oder gegen diese Kompetenzen zu entnehmen sind (b) und ob Art.72 II GG die Ausübung dieser Kompetenzen limitiert (c). Zuerst bedarf die Stellung der ungeschriebenen Kompetenzen im System der Kompetenzen des Grundgesetzes der Klärung (a).

---

[286] Doehl AöR nF 12,100 (mit Beispielen aus älteren Gesetzen).

[287] § 1 II WHG.Ähnlich z.B.Art.122 EGBGB. V.Mangoldt-Klein Art.31 Anm.IV 3 f.S.773 hält es dagegen allgemein für zulässig, daß Bundesrecht sich gegenüber entgegenstehendem Landesrecht für nachgiebig erklärt.

[288] Herrfahrdt BK Art.72 Anm.III;Maunz BayVBl.1955, 2 sub 7.Dagegen: aus mit Art.72 II GG nicht zusammenhängenden Gründen Maunz-Dürig Art.70 Rdn.19.

a) Kompetenzen kraft Sachzusammenhanges[289] ergeben sich entsprechend ihrem Namen aus dem inneren Zusammenhang von ausdrücklich verteilten Materien mit anderen Materien. Ungeschriebene Bundeskompetenzen kraft Sachzusammenhanges lassen sich in das grundgesetzliche Kompetenzsystem eingliedern: sie sind je nach der Stellung der Materie, zu der sie im inneren Sachzusammenhang stehen, ausschließliche oder konkurrierende Bundeskompetenzen, Bundesvoll- oder bloß Rahmenkompetenzen. Bundesgesetzgebungskompetenzen aus der Natur der Sache[290] sind dagegen immer nur ausschließliche Kompetenzen[291]. Die Natur der Sache und der Sachzusammenhang vermögen nicht nur Kompetenzen des Bundes, sondern auch solche der Länder zu begründen[292].

b) Aus Art.72 II GG ergeben sich keine Schlüsse für und gegen die Zulässigkeit ungeschriebener Bundeskompetenzen. Die Vorschrift hat mit Sachzusammenhangsgesichtspunkten, die für die Kompetenz kraft Sachzusammenhanges die entscheidende Grundlage bilden, nichts zu tun. Auch für die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Kompetenzen aus der Natur der Sache gibt Art.72 II GG nichts her. Art.72 II GG kann nicht allein, sondern immer nur in Verbindung mit einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit Kompetenzen begründen. Nötig ist immer eine Norm, die die in Frage stehende Materie der konkurrierenden Bundeskompetenz überweist. Auch wenn die Voraussetzungen des Art.72 II GG noch so dringlich und offenkundig vorliegen, kann die Vorschrift alleine keine Bundeskompetenz begründen,

---

[289] Supra Fn.97.

[290] Dazu Bettermann-Goessl S.172 (m.w.Nachw.); Bullinger S.71; v.Mangoldt-Klein Art.70 Anm.III 4 d S.1401.

[291] Weber Spannungen und Kräfte S.75; Maunz-Dürig Art.71 Rdn.4.

[292] Auf diesen wenig bekannten Aspekt weisen mit Nachdruck Bettermann-Goessl S.172 hin.

an der Zugehörigkeit der Materie zur Landeskompetenz nichts ändern[293].

Nach einer neueren Lehre[294] reicht die Überregionalität einer Angelegenheit zur Begründung einer Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache aus. Danach würden die ausschließlichen Landeskompetenzen unter den Voraussetzungen des Art.72 II Nr.1 und 2 GG Bundeszuständigkeiten kraft Natur der Sache. Diese Lehre ist wegen ihres falschen Verständnisses der Bundeszuständigkeit kraft Natur der Sache abzulehnen. Die bisher anerkannten Fälle der Zuständigkeit kraft Natur der Sache[295] zeichnen sich gerade durch ihren

---

[293] Glum S.70; Hamann Art.72 Anm.B 4 S.325; Hoepfner MDR 1949,654; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 8 S.1446; Maunz Föderalistische Ordnung S.88; ders.Nawiasky-Festschrift S.262; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.19; Meyers Föderalistische Ordnung S.54; ders.Klare Aufgabenteilung S.8; BVerfGE 3,407(421). Mißverständlich Jansen JR 1954, 407 r.

Zu unterscheiden ist die Frage, ob de constitutione lata der Bund gemäß den Grundsätzen des Art.72 II GG zuständig sein soll (dazu Geiger Mißverständnisse S.27; vgl.Menger-Erichsen VerwArch.1966,65/66 und Glum S.74). Zu unterscheiden ist weiter die Frage, ob Ländervereinbarungen auf Gebieten der ausschließlichen Kompetenz aus den Gründen des Art.72 II geschlossen werden, (Ipsen VVDStRL 19,157 (Aussprache)) oder gar geschlossen werden sollen (Thieme VVDStRL 19,156 (Aussprache)).

[294] Achterberg AöR 86,70 Fn.32 in Weiterführung der von Küchenhoff AöR 82,473 (vgl.auch S.472/73,460) entwickelten Lehre. Während Küchenhoff die die Bundeszuständigkeit begründende Sachnatur in der Höherwertigkeit eines Bundesinteresses sieht, führt Achterberg die Höherwertigkeit auf die Überregionalität zurück). Aber auch schon Küchenhoff's Beschreibung der Bundeskompetenz kraft Natur der Sache in DVBl.1951, 586 li enthält den Gesichtspunkt der Überregionalität.Die Verbindung von Kompetenz kraft Natur der Sache und Überregionalität findet sich schon bei Poetzsch-Heffter JöR 17,13 und Heckel AöR nF 12, 433.

[295] Bundessymbole: Giese GG Art.30 Anm.II 2 S.61, Art. 70 Anm.II 2 S.114; Giese-Schunck Art.30 Anm.II 2 S.69, Art.70 Anm.II 2 S.127; HCh.Ber.S.29; Kaufmann VVDStRL 9,14; Maunz-Dürig Art.70 Rdn.27, Art.71 Rdn.4; Seifert-Geeb Art.70 Abs.1 Anm.I A 10 S.141; Wacke S.66 sub aa; WB S.192 Resolution A II; BVerfGE 3,407 (422);

Behördenorganisation und Dienstrecht des Bundes: HCh.Ber.aaO; Küchenhoff DVBl.1951,586 r; Maunz-Dürig Art. 71 Rdn.4; Voigt VVDStRL 10,41/42; Wacke aaO;

fehlenden überregionalen Charakter aus: sie enthalten nicht je nach ihrer Erstreckung oder Bedeutung die beiden Möglichkeiten der Bundes- oder Landeszuständigkeit . Die von ihnen erfaßten Angelegenheiten sind vielmehr a priori den Ländern entrückt[296,297].

c) Art.72 II GG gilt auch für solche Kompetenzen, die kraft Sachzusammenhangs konkurrierende (Voll- oder Rahmen-)kompetenzen des Bundes sind.Art.72 II GG gilt - wie sich aus dem Verweis auf den "Bereich" der konkurrierenden Gesetzgebung ergibt - für alle konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen,unabhängig

---

Forts.Fußn.295
Organisationsgewalt: Katzenstein DÖV 1958,596; Kaufmann aaO;ders.Wehrbeitrag II Halbbd.2 S.56; Küchenhoff aaO;
Haushaltsrecht: Wacke S.45,66 sub aa,84,102;
Sitz der Bundesregierung: Giese aaO;Maunz-Dürig aaO;WB aaO;Wacke S.66 sub aa;BVerfGE 3,407 (422);
Bundesverfassung: Maunz-Dürig aaO;v.Mangoldt-Klein Art.71 Anm.III 3 S.1419;Seifert-Geeb aaO;Voigt aaO ;
Bundesorden: Giese Art.70 Anm.II 2 S.114;Maunz-Dürig aaO, Art.70 Rdn.14;Buchsbaum BayVBl.1959,140 sub III;
Zur Staatspraxis Katzenstein aaO.

296 Anschütz HBDStR I S.367;BVerfGE 11,89(99); 12,205 (251);vgl.3,407 (422/23).

297 Ablehnung einer Kompetenz kraft Natur der Sache bei Überregionalität: BVerfGE 12,205 (251/52) (die Erörterungen gelten auch für die Gesetzgebungskompetenz, S.250 letzter Satz); 15,1 (24);Köttgen Beiträge S.191;Maunz-Dürig Art.71 Rdn.5.
Auch der US Supreme Court lehnte es ab, die Überregionalität einer Angelegenheit zur Begründung einer Bundeskompetenz ausreichen zu lassen, Carter v.Carter Coal Co., 298 U.S.238 (1936);insbesondere verwarf er eine Berufung auf Randolph's Resolution Nr.6: "The proposition, often advanced and as often discredited, that the power of the federal government inherently extends to purposes affecting the nation as a whole with which the States severally cannot deal or cannot adequately deal [has] never been accepted but always defenitely rejected by this Court" (S.291).

von ihrer Stellung im Grundgesetz[298] und unabhängig von ihrer Existenz kraft ausdrücklicher Enumerierung oder kraft Auslegung solcher Normen[299]. Auf ungeschriebene Kompetenzen kraft Natur der Sache hat Art.72 II GG dagegen keinen Einfluß. Kompetenzen kraft Natur der Sache sind nach den Ausführungen unter a) immer ausschließliche Bundeskompetenzen. Für diese aber gilt Art.72 II GG von vornherein nicht.

---

[298] BVerfGE 1,14(35); Achterberg AöR 86,91; Bühler BK Art.105 Anm.II 3; v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 9 S.1446, Anm.III 4 S.1439; Maunz-Dürig Art.72 Rdn.17,11; Nawiasky-Leusser-Schweiger-Zacher Art.70 Rdn.9 sub 2; Seifert-Geeb Art.72 Anm.I A 10 S.142; Nawiasky-Lechner Ergänzungsband S.70; Hamann Art.72 Anm.B 1 S.325; vgl. Geiger BayVBl.1957,306 sub 4.

Der ausdrückliche Verweis auf Art.72 II GG bei der konkurrierenden Kompetenz in Art.105 II GG ändert nichts daran.

[299] Achterberg AöR 86,89,92, der bei der Zuständigkeit kraft Sachzusammenhanges eine Schranke analog Art.72 II GG einführen will, verkennt, daß die konkurrierende Zuständigkeit kraft Sachzusammenhanges ohnehin das Bedürfnis nach Art.72 II GG verlangt.

VI. Verhältnis des Art.72 II GG zu anderen Verfassungsprinzipien

1. Art.72 GG und Bundestreue. Wegen der engen Verflechtung mit Art.72 II GG bedarf die Frage der Klärung, ob auch das Prinzip der Bundestreue die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes und die Kompetenzausübung beeinflußt.

Die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung in dem Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung sollen nach der Idee der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes grundsätzlich auf den Raum des Landes begrenzt bleiben [300]. Das Gleiche gilt von einer Landesregelung in dem den Ländern vorbehaltenen Bereich der Rahmenkompetenz nach Art.75 GG[301], wobei es unerheblich ist, ob der Bund bereits von seiner Rahmenkompetenz Gebrauch gemacht hat oder nicht. Die grundgesetzliche Kompetenzverteilung in ihrer tatsächlichen Ausgestaltung verhindert jedoch nicht, daß entgegen der Verteilungsidee gesetzliche Regelungen im Bereich ausschließlicher Landeskompetenz über die Landesgrenzen hinauswirken und die Interessen anderer Länder oder des Bundes beeinträchtigen, m.a.W. überregional i.S. des Art.72 II Nr.2 GG sind. Die Rechtsfolgen des Art.72 II GG treten jedoch nicht ein; diese Vorschrift allein kann Bundeskompetenzen nicht begründen (vgl. oben S. 90).

In diesem Fall kann jedoch das Prinzip der Bundestreue in Betracht kommen. Nach ihm müssen die Landesgesetzgeber auf die Interessen des Bundes und der übrigen Länder Rücksicht nehmen[302]. Das Prinzip der Bundestreue bewirkt keine Kompetenzverschiebung und unterscheidet sich dadurch von Art.72 II GG. Die Bun-

---

[300] BVerfGE 6,306 (361).

[301] Bettermann-Goessl S.111; Geiger BayVBl.1957, 339 li; BVerfGE 4,115 (129/ 30).

[302] BVerfGE 4,115(140). Ähnlich 3,52 (57); 6, 309 (361).

destreue[303] beschränkt auch nicht die Landeskompetenz. Sie führt lediglich zu einer Beschränkung der Handlungsfreiheit des Landesgesetzgebers[304]. Die Auswirkung der Gesetzgebung eines Landes auf den Bund oder auf die anderen Länder muß jedoch von einer gewissen Erheblichkeit sein[305].

Die landesgesetzliche Regelung kann die Interessen des Bundes auf einem zur ausschließlichen Kompetenz oder einem nur in Anspruch genommenen konkurrierenden oder Rahmenkompetenz gehörenden Gebiet beeinträchtigen. Ebenso wie bei Art.72 II Nr.2 Fall 2 GG (vgl. oben S.46) muß es sich auch hier um eine Beeinträchtigung handeln, die nicht bereits eine Gesetzeskollision i.S.der Art. 31,72 I GG ist. In BVerfGE 6,309 (Konkordatsurteil) berührte eine landesgesetzliche Regelung auf dem Gebiet der ausschließlichen Landeskompetenz (Schulrecht) "die nach außen gerichteten Interessen des Bundes"[306], nämlich das Gebiet der auswärtigen Beziehungen des Bundes (Art.73 Nr.1 GG). Bei der Beeinträchtigung des Bundes auf einem Gebiet der ausschließlichen Bundeskompetenz ist die "Treuepflicht der Länder gegenüber dem Bund besonders ernst

---

[303] Zu diesem Aspekt der Bundestreue; Bayer S.83,99; Geiger BayVBl.1957,339; ders. Föderalistische Ordnung S. 118; Glum S.52; McWhinney S.61; Rupp Carlo-Schmid-Festgabe S.142,144 sub 3; Spanner DÖV 1961,481; Maunz-Dürig Art. 20 Abs.1 Rdn.22,23; Hertl S.29. Vgl.auch BVerfGE 1,117 (131); 12,205 (239/40).

[304] BVerfGE 4,115: "die Länder müssen die Freiheit ihrer Entscheidung der Rücksicht auf das Gesamtwohl unterordnen"(S.141); das Maß, in dem Bund oder Länder "von formal bestehenden Kompetenzen Gebrauch machen können, [muß] durch gegenseitige Rücksichtnahme bestimmt" sein (S.142); "Rechtsschranke für die Ausübung von Gesetzgebungsbefugnissen"(S.140); mißverständlich, wenn S.140 von einer Schranke der Gesetzgebungsbefugnis die Rede ist; BVerfGE 8,122 (138); Schranke beim Gebrauchmachen der Zuständigkeiten; 14,197(215); Rupp Carlo-Schmid-Festgabe S.145 sub 3,S.145 sub 5; Giese-Schunck Art.70 Anm.II 2 S.127; Geiger Föderalistische Ordnung S.118 sub 3,S.124 sub 3; Bayer S.83, vgl.S.78; Spanner DÖV 1961,482 r.

[305] BVerfGE 4,115 (140/41).

[306] BVerfGE 6,309 (362).

zu nehmen"[307]; ernster also, als wenn das Landesgesetz sich nur auf dem vom Bund in Anspruch genommenen Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung auswirkt[308].

Das Prinzip der Bundestreue findet auch Anwendung, wenn ein Landesgesetz die Interessen eines anderen Landes - auf dem Gebiet der ausschließlichen oder der konkurrierenden Kompetenz - beeinträchtigt[309]. Das Interesse des anderen Landes an einer eigenen Regelung derselben Angelegenheit oder bezüglich desselben Fragenbereiches braucht dabei nach allgemeiner und richtiger Ansicht nicht beeinträchtigt zu werden[310]. Die Behinderung oder Erschwerung des Interesses an einer eigenen Regelung einer anderen Angelegenheit genügt. In E 4, 115 (140) untersuchte das Bundesverfassungsgericht, ob ein Landesgesetz über die Beamtenbesoldung das Finanzgefüge der übrigen Länder und des Bundes erschüttere (weil die anderen Beamten Gleichstellung mit der günstigeren Landesregelung verlangen könnten). Die Einbeziehung einer solchen mittelbaren Beeinträchtigung ist vertretbar, weil die Rechtsfolgen der Überregionalität hier (mangels Kompetenzverschiebung) weniger einschneidend sind als bei Art.72 II GG. Sie beschränkt die Handlungsfreiheit des Landesgesetzgebers auch nicht übermäßig, weil viel schärfere Anforderungen an die Erheblichkeit der Auswirkung gestellt werden als bei Art.72 II Nr.2 GG.

Die Bundestreue kann nur die ausschließliche Gesetzgebung der Länder beschränken, nicht die konkurrierende[311]. In dem letzteren Bereich führt Überre-

---

[307] BVerfGE 6,309 (362).

[308] Ähnlich Tomerius S.104.

[309] BVerfGE 4,115 (140); 3,52 (57);12,205 (254); Kölble NJW 1962,1082 sub 2;Pfeiffer NJW 1962,566 sub 3; Bayer S.89.

[310] Anders als bei Art.72 II Nr.2 Fall 1 GG,vgl. supra S.40,42.

[311] Alle Fälle, in denen die Handlungsfreiheit des Landesgesetzgebers durch das Prinzip der Bundestreue beschränkt wurde,betrafen die ausschließliche Landeskompetenz:BVerfGE 3,52(57);6,309 (361);8,122 (138);4,115 (140);vgl.Bayer S.99.

A.A.,die Bundestreue kann auch die Ausübung der konkurrierenden Landeszuständigkeit beschränken:Bayer S. 109/10;Geiger Föderalistische Ordnung S.118 sub 3;unklar ders.in BayVBl.1957,339;Maunz-Dürig Art.20 Rdn.22 (der

gionalität immer zur Bundeszuständigkeit nach Art.72 II GG. Die spezielle Regelung des Art.72 II GG schließt die Berufung auf das allgemeine Prinzip der Bundestreue aus. Will der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Zuständigkeit keinen Gebrauch machen, kann die Bundestreue die Landeszuständigkeit nicht ausschließen.

Die Bundestreue beeinflußt nicht die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Sie ändert nichts an dem Bedürfnis des Art. 72 II GG, weil diese Vorschrift die Frage abschließend regelt[312].

Eine andere Frage ist, ob nach Bejahung des Bedürfnisses nach Art.72 II GG das Prinzip der Bundestreue das Handlungsermessen des nunmehr zuständigen Gesetzgebers einschränken kann, weil eine bestimmte Regelung die Interessen der Länder beeinträchtige[313].

2.Art.72 II GG und das Subsidiaritätsprinzip.

Art.72 II GG wird gelegentlich als Beispiel für die grundgesetzliche Anerkennung und Verankerung des sog. Subsidiaritätsprinzips[314] angeführt[315]. Beeinflußt dieses Prinzip Art.72 II GG, indem es diese Verfassungsvorschrift einengt oder erweitert oder dem Ermessen des Gesetzgebers Schranken auferlegt? Das ist nicht der Fall.

a) Art.72 II GG rezipiert nicht das Subsidiaritätsprinzip,sondern baut auf andersartigen Grundlagen und Ideen auf. Das ergibt sich aus seiner Entstehungsgeschichte und vor allem aus seinem Inhalt: Das Subsi-

---

noch Fußn.311
Grundsatz der Bundestreue finde "auch" auf den Bereich der ausschließlichen Kompetenz Anwendung).

312 A.A.Bayer S.85 sub bb.

313 Bejahend: Bayer S.85 sub bb;Rupp Carlo-Schmid-Festgabe S.142 sub 1.

314 Allgemein: Glum S.47 f.;Lerche Übermaß S.200; Link S.96.

315 Kipp DÖV 1956, 561 li;v.Mangoldt-Klein Art.72 Anm.IV 3 S.1441;Küchenhoff Staatslehre S.28;Küchenhoff BayVBl.1958,65 sub 2;Thieme S.19.Vgl.auch Herzog Staat 1963,412.Nicht jedoch Maunz-Dürig (Art.28 Rdn.1, Art.1 Abs.I Rdn.54).

diaritätsprinzip stellt auf die tatsächliche Aufgabenerfüllung durch die niedere Gemeinschaft ab, nicht auf ihr Vermögen dazu[316]. Gerade dieser Gedanke ist aber in Art.72 II GG nicht enthalten: Nach Nr.1 kommt es nur darauf an, ob das Land die Angelegenheit regeln oder aus bestimmten Gründen nicht regeln kann. Regelt sie das Land trotz entsprechenden Vermögens nicht, wird der Bund nicht zuständig. Umgekehrt gilt dasselbe. Nr. 2 und Nr.3 setzen voraus, daß das Land die Angelegenheit regeln kann; der Bund ist jedoch auch zuständig, wenn das Land die Angelegenheit - von seinem Standpunkt aus gesehen ganz wirksam - regelt. Die bloße Tatsache, daß die Zuständigkeit von einem "Bedürfnis" abhängt, läßt nicht auf ein Subsidiaritätsverhältnis schließen[317].

b) Das Subsidiaritätsprinzip kann im übrigen nicht als tragendes Verfassungsprinzip anerkannt werden[318]. Mit Lerche[319] muß eingewendet werden, daß das Grundgesetz "überhaupt nicht in der Lage war, auf eine wirklich verbindliche, d.h. im vollerem Sinn verbindende und gemeinsame Staats- oder Gesellschaftsideologie zurückzugreifen". Auch wenn zahlreichen Artikeln des Grundgesetzes derselbe Gedanke zugrunde liegt, wie das Subsidiaritätsprinzip, nämlich die Tatsache, daß zwischen Staat und Einzelmenschen eine "reiche Skala von unabhängigen Aufgabenträgern vorhanden ist"[320], so fehlt der dem Subsidiaritätsprinzip wesentliche Ge-

---

[316] Herzog Staat 1963,408.

[317] A.A. Thieme S.19.

[318] Anders: Maunz-Dürig Art.1 Abs.II Rdn.54; Dürig JZ 1953,198; Maunz StR S.68; v.Münch JZ 1960,305; Nipperdey Soziale Marktwirtschaft S.22; Süsterhenn Nawiasky-Festschrift S.141.

[319] Verfassungsfragen S.27. Im Ergebnis ebenso Thieme S.17/18,21.

[320] Thieme S.19.

danke der Rangfolge[321].

Selbst wenn im Subsidiaritätsprinzip das "prägende Element für das grundgesetzliche Verhältnis von Ländern und Bund"[322] gesehen wird, kann es im Verhältnis von Zentralstaat zu den Gliedstaaten im Bundesstaat nur auf die verfassungsmäßige Ausgestaltung dieses Prinzips ankommen[323]. Eine Berufung auf ein allgemeines Subsidiaritätsprinzip ist nicht möglich, anderenfalls zerfließt der Bundesstaat. Eine ganz andere Frage ist, ob das Prinzip eine Rolle spielt für die Abgrenzung der Bereiche zwischen Staat und gesellschaftlichen Gemeinschaften[324] und für die Abgrenzung zwischen Staat und nichtstaatlichen juristischen Personen des öffentlichen Rechts[325].

c) Selbst wenn dem Art.72 II GG das Subsidiaritätsprinzip zugrunde liegen sollte, folgt daraus nichts für die Auslegung oder Anwendung dieses Artikels, denn Art.72 II GG ist spezieller als das Subsidiaritätsprinzip. Im Gegensatz zum Subsidiaritätsprinzip normiert er genau die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen eine Kompetenzverschiebung stattfindet. Ein Rückgriff auf weitere Gründe ist nicht zulässig. Art.72 II GG beantwortet auch eindeutig die beim Subsidiaritätsprinzip ungelöste Frage[326], wer zu bestimmen hat, ob die kleinere Gemeinschaft ihre Aufgaben nicht erfüllt: bei Art.72 II GG ist es der Bundesgesetzgeber und möglicherweise das Bundesverfassungsgericht.

---

[321] Thieme aaO.

[322] Barion Staat 1964,15.

[323] Vgl. zum Schweizer Verfassungsrecht Stadler S.93 f., S.167, der Föderalismus und Subsidiarität zwar vergleicht, aber nie vermengt.

[324] Dazu: Lerche Verfassungsfragen S.26 f.; Dürig JZ 1953,198; Gass DÖV 1960,781; Utz S.45 f. Kritisch Rendtdorf Staat 1962,405 f.; Barion Staat 1964,10 f. Die Diskussion entbrannte an §§1 II,2 I BSHG und §§ 5 III Satz 2,1 III JWohlfG.

[325] Ablehnend Stern BK Zweitbearbeitung Art.28 Rdn. 2; Thieme S.20. Vgl. Maunz-Dürig Art.28 Rdn.1.

[326] Herzog Staat 1963,420/21; Krüger Staatslehre S.774.

VERZEICHNIS DER ANGEFÜHRTEN RECHTSQUELLEN

AbWoZwG	Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht v. 23.6.1960, BGBl.I S.389
Anordnung Nr.1	Anordnung/Order Nr.1 der Militärregierung Deutschland v. 16.8.1948,WiGBl. 1949 Beilage Nr.1 S.17/18
Anordnung Nr.8	Anordnung/Order Nr.8 der Militärregierung Deutschland v. 11.3.1949,WiGBl. 1949 Beilage Nr. 4 S. 3
ApothG	Gesetz über das Apothekenwesen v. 20.8.1960,BGBl.I S.697
ApothStoppG	Gesetz über die vorläufige Regelung der Errichtung neuer Apotheken v. 13.1.1953, BGBl.I S.9,i.d.F.v.4.7.1953, BGBl.I S.469,i.d.F.v.10.8.1954,BGBl. I S.256,i.d.F. 2.Gesetz über die vorläufige Regelung der Errichtung neuer Apotheken (Apothekenstoppgesetz) v. 23.12.1955, BGBl.I S.840
ArzMG	Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln (Arzneimittelgesetz) v. 16.5.1961, BGBl.I S.533 i.d.F.v. 25.7.1961, BGBl.I S.1076
AtomG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und zum Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) v. 23.12. 1959,BGBl.I S.814
AusländerG	Ausländergesetz v. 28.4.1965,BGBl.I S.353
AZO	Arbeitszeitordnung v. 30.4.1938, RGBl.I S.447,aufgh.durch § 131 Abs.2 Nr.1 LadSchlG

BBauG	Bundesbaugesetz v. 23.6.1960, BGBl.I S.341
Besatzungsstatut	Besatzungsstatut v.10.4.1949,ABlAHK Nr.1 v.23.9.1949 S.2,13;abgedruckt bei V.Schmoller-Maier-Tobler II § 100 (Dokumente) S.14 Documents S.116. Im wesentlichen aufgehoben durch Protokoll über die Beendigung des Besatzungsregimes in der Bundesrepublik Deutschland v. 23.10.1954,BGBl.II S.215
BesG NRW	Besoldungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen v.9.6.1954, GVBl.Ausgabe A S.162
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz v. 11.10. 1952,BGBl.I S.681
BewNotG	Gesetz über Notmaßnahmen auf dem Gebiet der Wirtschaft, der Ernährung und des Verkehrs (Bewirtschaftungsnotgesetz) v. 30.10.1947,WiGVBl.1948 S.3; § 2 neugefaßt durch Zweites Gesetz über den vorläufigen Aufbau der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes (Zweites Überleitungsgesetz) v. 19.1.1949, WiGBl.S.9;verl.durch G v.21.1.1950,BGBl.I S.7,G v. 14.7.1950, BGBl.I S.326, G v.9.10.1950,BGBl.I S.689,G v.9.1.1951, BGBl.I S.45 bis 31.3.1951; erstreckt auf die Länder der französischen Zone durch G v. 21.1.1950, BGBl.I S.7.
BKrimAG	Gesetz über die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes (Bundeskriminalamtes) v. 8.3.1951, BGBl.I S.165

BNotO	Bundesnotarordnung (BNotO) v. 24.2.1961, BGBl.I S. 98
BremIHKG	Gesetz über die Industrie- und Handelskammern im Lande Bremen v. 6.5.1958, GBl.S.47, Sonderband Sammlung des Bremischen Rechts 70 - b - 1
BSeuchG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (Bundes-Seuchengesetz) v. 18.7.1961, BGBl.I S.1012
BSHG	Bundessozialhilfegesetz v.30.6.1961, BGBl.I S.815
BVFG	Gesetz über Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge (Bundesvertriebenengesetz) v. 19.5.1953,BGBl. I S.201,i.d.F.v.23.10.1961,BGBl.I S.1883
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz v.1.10.1920, i.d.F. der Verordnung des Bundeskanzlers v.1.1.1930,BGBl.Nr.1 (Bundes-Verfassungsgesetz i.d.F.v.1929)
EinzelhG	Gesetz über die Berufsausübung im Einzelhandel v.5.8.1957,BGBl.I S.1121
EWG	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, BGBl.1957 II S.766
FlüNotG	Gesetz über Leistungen zur Unterbringung von Deutschen aus der sowjetischen Besatzungszone oder dem sowjetischen Sektor von Berlin (Flüchtlings-Notleistungsgesetz) v. 9.3.1953, BGBl. I S.45
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz v.14.7.1953, BGBl.I S.591

GesamthafenbetriebG	Gesetz über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für Hafenarbeiter (Gesamthafenbetrieb) v.3.8.1950, BGBl.S.352
GeschlKrG	Gesetz zur Bekämpfung der Geschlechtskrankheiten v.23.7.1953,BGBl.I S.700
GewO	Gewerbeordnung v.21.6.1869,i.d.F. v.26.7.1900, RGBl.S.871
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v.23.5.1949, BGBl.S.1
GjS	Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften v.9.6.1953, BGBl.I S.377,i.d.F.v.29.4.1961, BGBl. I S.497
GüKG	Güterkraftverkehrsgesetz v.17.10.1952, BGBl.I S.697
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen v.27.7.1957, BGBl.I S.1081
HambIHKG	Gesetz über die vorläufige Regelung der Rechtsverhältnisse der Handelskammer Hamburg v. 27.2.1956, GVBl.S.21
HandwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks (Handwerksordnung) v. 17.9.1953, BGBl.I S.1411
HafensonderbetriebGE	Entwurf eines Gesetzes über die Schaffung eines besonderen Arbeitgebers für die unständigen Hafenarbeiter (Hafensonderbetrieb)
JArbSchG	Gesetz zum Schutze der arbeitenden Jugend (Jugendarbeitsschutzgesetz) v. 9.8.1960, BGBl.S.665
JSchÖG	Gesetz zum Schutz der Jugend in der Öffentlichkeit v. 4.12.1951, BGBl.I S.936,i.d.F.v.27.7.1957, BGBl.I S.1058

IHKG	Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern v.18.12.1956, BGBl.I S.920
JWohlfG	Jugendwohlfahrtsgesetz i.d.F.v. 11.8.1961,BGBl.I S.1193,1205
KulturgutG	Gesetz zum Schutz deutschen Kulturgutes gegen Abwanderung v.6.8.1955, BGBl.I S.501
LadSchlG	Gesetz über den Ladenschluß v. 28.11.1956, BGBl.I S.875,i.d.F.v. 17.7.1957,BGBl.I S.722,i.d.F.v. 14.11.1960,BGBl.I S.845
LAG	Gesetz über den Lastenausgleich (Lastenausgleichsgesetz) v. 14.8.1952, BGBl.I S.446
LebMG	Lebensmittelgesetz v.17.1.1936, RGBl. I S.18,i.d.F.v.21.12.1958, BGBl.I 950
LohnzG	Gesetz zur Regelung der Lohnzahlung an Feiertagen v.2.8.1951,BGBl.I S.479
LuftReinhG	Gesetz über Vorsorgemaßnahmen zur Luftreinhaltung v.17.5.1965,BGBl.I S. 413
LuftVK	Luftverkehrsgesetz v.1.8.1922,RGBl. I S.681,i.d.F.v.22.10.1965,BGBl.I S.1729
MassG	Gesetz über die Ausbildung der Berufe des Masseurs, des Masseurs und medizinischen Bademeisters und des Krankengymnasten v.21.12.1958,BGBl.I S.985
NBV 1867	Verfassung des Norddeutschen Bundes v.16.4.1867,Bundesgesetzblatt S.2; vgl.auch Huber Dokumente II S.227

NeuglG	Erstes Gesetz zur Durchführung der Neugliederung in dem die Länder Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern umfassenden Gebiete gemäß Artikel 118 Satz 2 des Grundgesetzes v.4.5.1951, BGBl.I S.283
PBefG	Personenbeförderungsgesetz v. 21.3.1961, BGBl.I S.241
Proklamation Nr.5	Proklamation Nr. 5 = Verordnung Nr.88 der Militärregierung Deutschland v. 7.8.1947,WiGVBl.1947 Beilage Nr.1
Proklamation Nr.7	Proklamation Nr.7 = Verordnung Nr.126 der Militärregierung Deutschland v. 9.2.1948,WiGVBl.1947/1948 Beilage Nr.2
PStG	Personenstandsgesetz i.d.F.v.8.8.1957, BGBl.I S.1126
RaumOG	Raumordnungsgesetz v. 8.4.1965,BGBl.I S.306
RV 1849	Die Verfassung des Deutschen Reichs v.28.3.1849,Reichsgesetzblatt 1849 S.101;zitiert nach Huber, Dokumente I S.304
RV 1871	Verfassung des Deutschen Reichs v. 16.4.1871, RGBl.S.63
RV 1919	Verfassung des Deutschen Reichs v. 11.8.1919, RGBl.I S.1383
SaatPflGG	Gesetz über forstliches Saat- und Pflanzgut v.25.9.1957,BGBl.I S.1388
SchornstFG	Gesetz zur Ordnung des Schornsteinfegerwesens v.22.1.1952,BGBl.I S.75
SchutzpolG	Reichsgesetz über die Schutzpolizei der Länder v.17.7.1922, RGBl. I S.597
SGG	Gesetz über das Verfahren in der Sozialgerichtsbarkeit (Sozialgerichtsgesetz) v.3.9.1953,BGBl.I S.1239

StrFG 1949	Gesetz über die Gewährung von Straffreiheit v.31.12.1949,BGBl.I S.37
StrFG 1954	Gesetz über den Erlaß von Strafen und Geldbußen und die Niederschlagung von Strafverfahren und Bußgeldverfahren (Straffreiheitsgesetz) v.17.6.1954, BGBl.I S.203
StVG	Straßenverkehrsgesetz v.19.12.1952, BGBl.I S.837
ÜG 1920	Übergangsgesetz v.1.10.1920 i.d.F. BGBl.Nr.368/1925
UrlG	Mindesturlaubsgesetz für Arbeitnehmer (Bundesurlaubsgesetz) v.8.1.1963,BGBl. I S.2
UmsiedlG	Gesetz zur Umsiedlung von Heimatvertriebenen aus den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein v. 22.5.1951, BGBl.I S.350,i.d.F.v. 23.9.1952, BGBl.I S.636
UV 1850	Erfurter Unionsverfassung v.28.5.1849 (Aktenstücke betreffend das Bündnis vom 26.Mai, Bd.1, 1849,S.55). Zitiert nach Huber Dokumente I S.435
VereinG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz) v. 5.8.1964, BGBl.I S.593
VereinG 1908	Vereinsgesetz v. 18.4.1908, RGBl.S.151
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) v. 24.7.1953, BGBl.I S.684
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung v.21.1.1960, BGBl.I S.17

VWPrivG	Gesetz über die Überführung der Anteilsrechte an der Volkswagenwerk Gesellschaft mit beschränkter Haftung in private Hand v.21.7.1960, BGBl. I S.585
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts v.27.7.1957,BGBl.I S.1110
WHG ÄndG	2.Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes v.6.8.1964, BGBl. I S.611
WoBauG	1.Wohnungsbaugesetz v.24.4.1950,BGBl. S.83,i.d.F.v.25.8.1953,BGBl.I S.1047
WoBewG	Wohnraumbewirtschaftungsgesetz v. 31.3.1953,BGBl.I S.97
WoGeldG	Wohngeldgesetz i.d.F.v.1.4.1965, BGBl.I S.178
ZusatzG v.3.3.1873	Zusatzgesetz v.3.3.1873,RGBl.S.47

SCHRIFTTUMSVERZEICHNIS

Die aufgeführten Schriften werden in den Fußnoten mit den hier unterstrichenen Angaben zitiert.

Abel: The Commerce Clause in the Constitutional Convention and in Contemporary Comment. 35 Minn. L. Rev. 432.

Achterberg, Norbert: Zulässigkeit und Schranken stillschweigender Bundeszuständigkeiten im gegenwärtigen deutschen Verfassungsrecht. AöR 86 (1961) S. 63.

Adamovich, Ludwig: Handbuch des Österreichischen Verfassungsrechts. 5. Aufl. von Hans Spanner. Wien 1957.

Anschütz, Gerhard: Die Reichsaufsicht. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. I. Tübingen 1930. S. 363.

-- : Die Verfassung des Deutschen Reichs. 14. Aufl. Berlin 1933 (Nachdruck Darmstadt 1960).

Apelt, Willibalt: Ausnahmeverordnung und Notverordnung. JW 1931 S. 698.

-- : Zum Begriff Föderalismus. In: Festgabe für Erich Kaufmann. Stuttgart und Köln 1950. S. 1.

-- : Betrachtungen zum Bonner Grundgesetz. NJW 1949 S. 481.

-- : Geschichte der Weimarer Verfassung. München 1946.

Arndt, Adolf: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901 (StR).

-- : Die Verfassung des Deutschen Reichs. Hrsg. von E.-M. Arndt und A. Arndt. 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1927 (WRV).

Arndt, Adolf: Das Bundesverfassungsgericht. DVBl. 1951 S. 297.

Bachof, Otto: Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff. JZ 1955 S. 97.

-- : Ermessen und Sprachgebrauch. JZ 1956 S. 590.

-- : Die verwaltungsgerichtliche Klage auf Vornahme einer Amtshandlung. Tübingen 1951 (Vornahmeklage).

-- : Die Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch eine Verwaltungsgerichtsordnung des Bundes. DRZ 1950 S. 341.

Barion, Hans: Die sozialethische Gleichschaltung der Länder und Gemeinden durch den Bund. Staat 1964 S. 1.

Bauer, Wilhelm: Wiederaufbau der Verwaltungsrechtspflege. SJZ 1946 S. 149.

Bayer, Hermann Wilfried: Die Bundestreue. Tübingen 1961.

Benter, Eike: Die Bedürfnisprüfung nach Art. 72 Abs. II des Grundgesetzes. Diss. Münster 1953 (Maschinenschrift).

Berger, Hans: Zur Entstehung des Bonner Grundgesetzes. DV 1949 S. 309.

Bernhardt, Fritz: Das "Apotheken-Stop-Gesetz". DÖV 1953 S. 370.

Bernhardt, Rudolf: Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Köln und Berlin 1957.

Bezold, E.: Materialien der Deutschen Reichsverfassung. Bd. 1 Berlin 1873, Bd. 3 Berlin o.J.

Bettermann, Karl August: Anmerkung zu OLG Köln, 19.11. 1951, DVBl. 1952 S. 312.

-- : Anmerkung zu BSG 14.7.1955. NJW 1956 S. 439.

-- : Anmerkung zu OVG Hamburg 16.6.1964. DVBl. 1966 S. 40.

-- : Zur Auslegung des Art. 125 des Grundgesetzes, dargestellt am Mieterschutzrecht. DRZ 1950 S. 529.

-- : Verwaltungsgerichtliche Generalklausel, ordentlicher Rechtsweg und nichtiger Verwaltungsakt. MDR 1949 S. 398.

-- : Grundgesetz und Revisibilität. JZ 1958 S. 235.

-- : Rechtsgleichheit und Ermessensfreiheit. Staat 1962 S. 79.

-- : Die Revision wegen wesentlicher Verfahrensmängel insbesondere nach dem BVwGG. NJW 1954 S. 1305.

-- : Der Schutz der Grundrechte in der ordentlichen Gerichtsbarkeit. In: Die Grundrechte. Hrsg. von Bettermann-Nipperdey-Scheuner. Bd. III 2. Berlin 1959. S. 779.

-- : Das Verwaltungsverfahren. VVDStRL 19 (1959) S. 118.

-- , und Manfred Goéssl: Schulgliederung, Lehrerbildung und Lehrerbesoldung in der bundesstaatlichen Ordnung.nung. Berlin 1963.

Buchsbaum, Richard: Ungeschriebene Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes? BayVBl. 1959 S. 136.

Bühler, Ottmar: In: Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 2 Bde. Loseblatt. Hamburg 1950 ff.

-- : Die Reichsverfassung vom 11.8.1919. 3. Aufl. Berlin und Leipzig 1929.

Bullinger, Martin: Die Mineralölfernleitungen. Stuttgart.1962.

Brecht, Julius: Das Erste Wohnungsbaugesetz. Kommentar. Hamburg 1951.

Carstens, Karl: Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwirklichung. Berlin 1954.

Corpus Juris Secundum: Brooklyn, N. Y.: Bd. 14, 1939. Bd. 26 A, 1956. Bd. 32 A, 1964. Bd. 46, 1946.

Czermak, Fritz: Zum gerichtsfreien Beurteilungsspielraum im Verwaltungsrecht. JZ 1963 S. 276.

-- : Verwaltungsgerichtliche Nachprüfbarkeit der unbestimmten Rechtsbegriffe. NJW 1961 S. 1905.

Dambitsch, Ludwig: Die Verfassung des Deutschen Reichs. Berlin 1910.

Denmewitz, Bodo: In: Bonner Kommentar (s. Bühler).

Dernedde, Carl: Der Bund und die Länder. DV 1949 S. 315.

-- : Besprechung von: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung. DVBl. 1950 S. 414.

Documents on the Creation of the German Federal Constitution. Hrsg. Civil Administration Division, Office of Military Government for Germany (U.S.). o.O. 1949.

Doehl, Gustav: Reichsrecht bricht Landesrecht. AöR n.F. 12 (1927) S. 37.

Drath, Martin: Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. VVDStRL 9 (1952) S. 17.

Dreher, Eduard: Glanz und Elend der Staatsgerichtsbarkeit. NJW 1951 S. 317.

Dürig, Günter: "Bedürfnis" und "öffentliches Interesse" als Rechtsbegriffe. JZ 1953 S. 535.

-- : Verfassung und Verwaltung im Wohlfahrtsstaat. JZ 1953 S. 193.

Ehard, Hans: Das Verhältnis zwischen Bund und Ländern und der Bundesrat. BayVBl. 1961 S. 1.

Ehmke, Horst: "Ermessen" und "unbestimmter Rechtsbegriff" im Verwaltungsrecht. Tübingen 1960.

-- : Prinzipien der Verfassungsinterpretation. VVDStRL 20 (1963) S. 52.

-- : Wirtschaft und Verfassung. Karlsruhe 1961.

Engelhardt, Dieter: Das richterliche Prüfungsrecht im modernen Verfassungsstaat. JöR n.F. 8 (1959) S. 101.

Eiser, Ernst- Johann Riederer - Frank Sieder: Energiewirtschaftsrecht. Loseblatt (Stand: 1.11.1961). München und Berlin.

Eyermann, Erich - Ludwig Fröhler: Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 4. Aufl. München und Berlin 1965.

Farrand, Max (Hrsg.): The Records of the Federal Conventions. 4 Bde. New Haven 1937.

Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs der Verfassung vom 11.8.1919. Stuttgart 1923.

Fischbach, Oskar Georg: Bundesbeamtengesetz. 1. Halbbd. 3. Aufl. Köln usw. 1964.

Flad, Wolfgang: Verfassungsgerichtsbarkeit und Reichsexekution. Heidelberg 1929.

Forsthoff, Ernst: Die Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG). DÖV 1959 S. 41.

-- : Fragen der Zuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet des Wasserrechts. Rechtsgutachten. Köln 1956.

-- : Lehrbuch des Verwaltungsrechts. Bd. I. 8. Aufl. München und Berlin 1961 (VerwR).

-- : Über Maßnahmegesetze. In: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. München 1955. S. 221.

-- : Die Umbildung des Verfassungsgesetzes. In: Festschrift für Carl Schmitt. Berlin 1959. S. 35.

von Freytagh-Loringhoven, Axel Freiherr: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924.

Friedheim, Kurt: Die Kompetenzverteilung in den Bundesstaaten Österreich und Deutschland. Diss. Köln 1933.

Friedlaender, Heinrich: Art. 156 - Sozialisierung. In: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung. Hrsg. von Nipperdey. Bd. III. Berlin und Mannheim 1930. S. 322.

Friedrich, Carl Joachim: Der Verfassungsstaat der Neuzeit. Göttingen usw. 1953.

Friesenhahn, Ernst: Grundgesetz und Besatzungsstatut. In: Recht - Staat - Wirtschaft. Hrsg. von Wandersleb. Bd. II. Stuttgart und Köln 1950. S. 145.

-- : Der Rechtsschutz im öffentlichen Recht nach dem Bonner Grundgesetz. DV 1949 S. 478.

-- : Die Staatsgerichtsbarkeit. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. II. Tübingen 1932. S. 523

-- : Die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart. Hrsg. von Mosler. Köln und Berlin 1962. S. 89.

-- : Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. ZSchwR n.F. 73 (1954) S. 129.

Fröhler, Ludwig: Wie verhält sich Art. 125 zu Art. 72 Abs. 2 Grundgesetz? DVBl. 1950 S. 490.

Füßlein, Rudolf Werner - Klaus-Berto von Doemming - Werner Matz: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes. JöR n.F. 1 (1951).

Fundis, Willy: Der Einfluß der Länder auf die Gesetzgebung des Bundes. Diss. Bonn 1958.

Fuss, Ernst-Werner: Gleichheitssatz und Richtermacht. JZ 1959 S. 329.

von der Gablentz, Otto Heinrich: Die Chancen des Föderalismus in der gegenwärtigen Gesellschaft. In: Bund und Länder. Hrsg. von Flechtheim. Berlin 1959. S. 142.

Gass, Berthold: Zur verfassungsrechtlichen Problematik der saarländischen Arbeitskammer und der bremischen Arbeitnehmerkammern. DÖV 1960 S. 778.

Geiger, Willi: Das Bund-Länder-Verhältnis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. BayVBl. 1957 S. 301, 337.

-- : Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. Kommentar. Berlin 1952 (BVerfGG).

-- : Der Gleichheitssatz und der Gesetzgeber. In: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge. Hrsg. von der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Stuttgart 1957. S. 167.

-- : Mißverständnisse um den Föderalismus. Berlin 1961.

-- : Die wechselseitige Treuepflicht von Bund und Ländern. In: Föderalistische Ordnung. Hrsg. Von Süsterhenn. Koblenz 1961. S. 113.

Giese, Friedrich: Die Bundeskompetenz zur Regelung des Wasserhaushaltswesens. ZStaatsw. 110 (1954) S. 257.

-- : Die Bundeswasserstraßen als Gegenstand der Bundeskompetenz. Bielefeld 1955.

-- : Grenzen der verwaltungsgerichtlichen Ermessensnachprüfung. JZ 1952 S. 585.

-- : Die Verfassung des Deutschen Reiches. 8. Aufl. Berlin 1931 (WRV).

-- : Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 3. Aufl. Frankfurt 1953.

-- ; und Egon Schunck: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 5. Aufl. Frankfurt 1960.

Glum, Friedrich: Die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Bonn 1965.

Grewe, Wilhelm: Das Grundgesetz. DRZ 1949 S. 313.

-- : In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen? In: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung. Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten. Frankfurt 1950. S. 28 (WB).

-- : Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes. DRZ 1949 S. 349.

Goessl, Manfred: Organstreitigkeiten innerhalb des Bundes. Berlin 1961.

Gruson, Michael: Föderalismus in den USA. In: Die Vereinigten Staaten von Amerika - Beispiel einer Föderation. Frankfurt/Main 1961. S.19.

Haas, Albrecht: Aufgaben und Wirken des Bundesrates bei der Auslegung und Fortentwicklung des Grundgesetzes. In: 10 Jahre Bundesrat 1959. S.119

Haas, Diether: Bundesgesetze über Organisation und Verfahren der Landesbehörden. AöR 80 (1955/56) S.81.

-- : Landesverordnungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung. DVBl. 1954 S.241

-- : Unbestimmter Rechtsbegriff oder Ermessen. MDR 1953 S. 651

Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht. Bd. I. Leipzig 1892. (DStR).

-- : Die vertragsmäßigen Elemente der deutschen Reichsverfassung. Studien zum Deutschen Staatsrecht. Leipzig 1873.

Halstenberg, Friedrich: Bund und Raumordnung. In: Schriftenreihe der Hochschule Speyer Bd.27. Speyer und Berlin 1965. S.25.

-- : Die Raumordnungspolitik des Bundes und ihre Instrumente. DÖV 1963, 788

Hamann, Andreas: Die Ermessensfreiheit der Gesetzgebung. NJW 1955, 969.

-- : Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Berlin usw. 1956.

Hamel, Walter: Das Recht zur freien Berufswahl. DVBl. 1958, 37.

Hatscheck, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht. 2. Aufl. bearb. und hrsg. von Kurzig. Berlin 1930. Bd.I.

Heckel: Budgetäre Ausgabeninitiative zugunsten eines Reichskulturfonds. AöR nF (1927) S.420.

Heeger, Hans-Otto: Die Rahmengesetzgebung, ihr Inhalt und ihre Auswirkung. Diss. Münster 1962.

Heimerich, Hermann: Deutsche Wirtschaftseinheit und konkurrierende Gesetzgebung. BB 1949, 297.

Heinze, Christian: Das Zusammenwirken von Behörden beim Erlaß von Verwaltungsakten. VerwArch. 1961 S.159, 275.

Hippel, Ernst v.: Das richterliche Prüfungsrecht. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. II. Tübingen 1932.

Herrfahrdt, Rudolf: In: Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 2 Bde. Loseblatt. Hamburg 1950 ff.

Hertl, Norbert: Die Treuepflicht der Länder gegenüber dem Bund und die Folgen ihrer Verletzung (Das Problem des bundesfreundlichen Verhaltens). Diss. Würzburg 1957.

Herz, Carl: Einheitsstaat und Verwaltung. Die Justiz Bd.3 (1927/28) S. 449.

Herzog, Roman: Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung Der Staat 1963 S. 399.

Hesse, Konrad: Der unitarische Bundesstaat. Karlsruhe 1962.

von der Heydte: Anmerkung zu BVerfGE v.22.4.1953. JZ 1953, 508

Hoegner, Wilhelm: Bayern - Ein altes Land in der Bundesrepublik. In : Bund und Länder S.99

Hoepfner, W.: Zur Auslegung von Artikel 72,125 GG. MDR 1949,654

Holtkotten, H.: In: Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 2 Bde Loseblatt. Hamburg 1950 ff.

Huber, Ernst:Rudolf: Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Bd.I . Stuttgart 1961. Bd. II. Stuttgart 1964.

-- : Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit.Bd.II. Tübingen 1951.

-- : Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht (III) DÖV 1956, 172

-- : Wirtschaftsverwaltungsrecht .2.Aufl. Tübingen Bd. I 1953 Bd.2 1954.

von Husen, Paul: Gibt es in der Verwaltungsgerichtsbarkeit justizfreie Hoheitsakte? DVBl. 1953 S.70.

Ipsen, Hans Peter: Anmerkung zu BVerwG 18. 10. 1956 . DVBl. 1957 S.322

-- : Anmerkung zu BVerfGE 7,342. DVBl. 1952,569.

-- : Entscheidungssammlungen des Thür.OVG und des Bayer. VGH. AöR nF 74 (1948) S. 499.

-- : Grundgesetz und richterliche Prüfungszuständigkeit. DV 1949 S.486.

-- : Die Unzulässigkeit einer Neuregelung des Personalvertretungsrechts durch den Landesgesetzgeber. RdA 1954 S.81.

-- : Verfassungsfragen zur Handwerksordnung.DVBl. 1956 S.358.

Jahrreiß, Hermann: Die Staatsbürgerliche Gleichheit. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. II Tübingen 1932.S.624.

Jansen, Gustav Joseph: Die nunmehr sachlich zuständige Stelle im Sinne des Artikel 129 Grundgesetz. JR 1954 S.406

Jellinek, Walter: Grundgesetz und Wehrmacht.DÖV 1951 S.541.

-- : Verfassung und Verwaltung des Reichs und der Länder. 3.Aufl. Leipzig und Berlin 1927

Jellinek,Walter: Die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der amerikanischen Zone. DRZ 1948 S.269.

-- : Verwaltungsrecht. 3.Aufl.(unveränderter Neudruck). Offenburg 1948. Nachtrag. Offenburg 1950.

Jesch,Dietrich: Anmerkung zu BVerwG 6.2.1958. JZ 1958 S.705.

-- : Die Bindung des Zivilrichters an Verwaltungsakte . Erlangen 1956.

-- : Besprechung von : Horst Ehmke Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht. AöR 86 (1961) S. 491.

-- : Unbestimmter Rechtsbegriff und Ermessen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtlicher Sicht. AöR 82 (1957) S.163.

Jeselsohn,Sigmund: Begriff,Arten und Grenzen der Verfassungsänderung nach Reichsrecht. Heidelberg 1929.

Joël,Curt: Die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich. AöR 77 (1951/52) 133.

Kaiser,Joseph H.:Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung. In:Planung I hrsg.Kaiser. Baden-Baden 1965. S.11.

Katzenstein,Dietrich: Rechtliche Erscheinungsformen der Machtverschiebung zwischen Bund und Ländern seit 1949. DÖV 1958 S.593.

Kaufmann,Erich: Die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: VVDStRL 9 (1952) S.1 .

-- : Rechtsgutachten zum Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und zum Deutschlandvertrage. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. Bd. II 2 .München 1953.

Keller,Hans Gustav: Der "Virginia Plan". JöR nF 9 (1960) S.1.

Kellner,Hugo: Zum Beurteilungsspielraum. DÖV 1962 S.572

-- : Zum gerichtlichen Rechtsschutz im besonderen Gewaltverhältnis. DÖV 1963 S.418.

Kern,Ernst: Die XXIII Tagung der Vereinigung der Rechtsanwaltskammern der britischen Zone . DRZ 1949 S. 327

-- : Zur Auslegung von Artikel 72 und 125 GG. MDR 1950 S.68.

Kipp,Heinrich:Zum Problem der Förderung der Wissenschaft durch den Bund. DÖV 1956 S. 555.

Klein,Friedrich: Von der föderativen zur stärker unitarischen Gestaltung des Finanzwesens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Festschrift für Friedrich Giese. Frankfurt/Main 1953.S.61.

-- : Tragweite der Generalklausel in Art.19 Abs.4 des Bonner Grundgesetzes. In: VVDStRL 8 (1950) S.67.

-- : Verfassungsrechtliche Grenzen der Gemeinschafts-

aufgaben. In:Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Berlin 1961. S.125

Klein,Karl Heinz: Die Übertragung von Hoheitsrechten. Berlin 1952.

Klein,Rüdiger: Anmerkung zu VG Frankfurt 20.10.1959. JZ 1961, 65.

-- : Die Kongruenz des verwaltungsrechtlichen Ermessensbereichs und des Bereichs rechtlicher Mehrdeutigkeit. AöR 82 (1957) 75.

Kleine,Heinz: Die Gesetzgebung in der Bundesrepublik - I Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. SJZ 1949 S.801.

Kleinrahm,Kurt: Der Kompetenzübergang nach Artikel 129 Abs.1 des Grundgesetzes. DÖV 1952 S.104.

Köhle,Josef: Gemeinschaftsaufgaben der Länder und ihre Grenzen. NJW 1962 S.1081.

-- : Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern. In:Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund,Ländern und Gemeinden. Berlin 1961. S.17.

-- : Zur Lehre von den - stillschweigend - zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes. DÖV 1963 S.660.

Koehler,Alexander: Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht. Kommentar. Berlin und Frankfurt/Main 1952. (BVerwGO).

Koellreutter: Deutsches Staatsrecht. Suttgart und Köln 1953.

Korbmacher,Günther: Ermessen - unbestimmter Rechtsbegriff - Beurteilungsspielraum. DÖV 1965 S. 696.

Köttgen,Arnold: Die Kulturpflege und der Bund. In: Staats- und verwaltungswissenschaftliche Beiträge. Stuttgart 1957. S.183.

Krapp,Franzjosef: Die verfassungsgerichtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen.Diss. 1962.

Kratzer,Jakob: Die bundesstaatliche Ordnung nach dem Fernsehurteil. BayVBl. 1961 S. 133

-- : Grundgesetz und Wirtschaftsrecht. BayStAnz.Nr.46 1949.

-- : Zu Art.72 Abs.2 und 125 des Grundgesetzes. DVBl. 1950 S. 396.

Krauss,Günther: Zum Problem des Allgemeinen Gleichheitssatzes. ARSP 44 (1958) S.103

v.Krauss,Rupprecht: Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.Hamburg 1955.

Kreutzer,Heinz: Bund und Länder in der Bundesrepublik Deutschland. In: Bund und Länder. Hrsg.von Flechtheim. Berlin 1959. S.1.

Krönig, Ernst: Verwaltungsgerichtliche Nachprüfung von Ermessensentscheidungen. MDR 1948,130.

Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre. Stuttgart 1964.

-- : Mißbrauch und Verwirkung von Grundrechten. DVBl. 1953 S.97.

-- : Verfassungsänderung und Verfassungsauslegung. DÖV 1961 S.721

-- : Der Regierungsakt vor den Gerichten. DÖV 1950 S.536

Küchenhoff, Günther und Erich: Allgemeine Staatslehre. 5.Aufl. Stuttgart 1964.

Küchenhoff, Erich: Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung. AöR 82 (1957) 413.

-- : Ungeschriebene Bundeszuständigkeit und Verfassungsauslegung. DVBl.1951 S.595,617.

Küchenhoff, Günther: Gleichheit und Ungleichheit im Verfassungsrecht. JR 1959 S. 281.

-- : Bund und Gemeinde. BayVBl.1958 S.65,101.

Laband, Paul: Die geschichtliche Entwicklung der Reichsverfassung seit der Reichsgründung. JöR 1 (1901) S.1.

-- : Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd.1 . 5.Aufl. Tübingen 1911. Bd.2.4. Aufl.Tübingen und Leipzig 1901.

Lammers, Hans Heinrich und Walter Simons: Die Rechtsprechung der Staatsgerichtshöfe für das Deutsche Reich und des Reichsgerichts auf Grund Art.13 Abs.2 der Weimarer Reichsverfassung. Teil I-IV Berlin 1929-1939.

Larenz, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft. Berlin usw. 1960.

Lassar, Gerhard: Gegenwärtiger Stand der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. I § 28 S.312.

-- : Die Verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd.I § 27 S.301

-- : Die Zuständigkeitsverteilung auf dem Gebiet des Verkehrswesens. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. I § 30 S.345.

Lechner, Hans: Die Stellung der Länder im Bund. BayBgm. 1949 S.169.

Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie . Karlsruhe 1958.

-- : Bericht des Berichterstatters an das Plenum des Bundesverfassungsgerichts zur "Status"- Frage. JöR nF 6 (1957) S.109,120.

Lerche, Peter: Zum Apothekenurteil des Bundesverfassungsgerichts. BayVBl.1958 S.231.

Merche, Peter: Das Bundesverfassungsgericht und die Verfassungsdirektiven. AöR 90 (1965) 341

— : Ermessen. In: Staatslexikon .Hrsg.Görres Gesellschaft. 6. Aufl.Freiburg 1959. Bd.3 Sp.12

— : Grundrechtsbegrenzungen "durch Gesetz" im Wandel des BVerfassungsbildes. DVBl.1958 S.524.

— : Rechtsprobleme der wirtschaftslenkenden Verwaltung. DÖV 1961 S.486.

— : Übermaß und Verfassungsrecht. Köln usw.1961.

— : Verfassungsfragen um Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt - Rechtsgutachten. Berlin 1963.

— : Wehrrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit. DVBl. 1954 S. 626.

Lex, Ritter Hans von: Grundlagen unserer föderativen Staatsordnung. In: Festschrift für Hans Nawiasky München 1956. S.237.

— : Die Entwicklung des Verhältnisses von Bund und Ländern in der Bundesrepublik. In:Festschrift für Wilhelm Laforet. München 1952. S. 51.

Link, Ewald: Das Subsidiaritätsprinzip. Freiburg 1955.

Loening, Hellmuth: Die gesetzliche Koppelung von unbestimmtem Rechtsbegriff und Ermessenstatbestand bei der Versagung und Entziehung von Begünstigungen. DVBl.1952 S. 197.

— : Regierungsakt und Verwaltungsgerichtsbarkeit. DVBl. 1951 S. 233.

— : Zur Vereinheitlichung der Verwaltungsgerichtsbarkeit . SJZ 1950 S. 255.

— : Die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bonner Grundgesetz. DÖV 1949 S.324.

Loewenstein, Karl: Verfassungsrecht und Verfassungsrealität. AöR 77 (1951/52) S.387.

— : Verfassungslehre.Tübingen 1959.

Lukas, Josef: Die organisatorischen Grundgedanken der neuen Reichsverfassung. Tübingen 1920

von Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz. Berlin und Frankfurt 1953. 2. Aufl. von Friedrich Klein. 2 Bde. Berlin und Frankfurt 1957/64.

-- : Ist die Änderung des Grundgesetzes erforderlich, um in der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines Systems kollektiver Sicherheit militärische Verbände aufstellen zu können? In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. Bd. II 1. München 1953. S. 271.

Mason, John Brown: Föderalismus - Das Beispiel Bonns. In: Verfassungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Hrsg. von Arnold J. Zurcher. Meisenheim 1956. S. 150.

Matz, Werner, und Rudolf Werner Füßlein: Zur Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes. AöR 75 (1949) S. 346.

Maunz, Theodor: Ungeschriebene Bundeszuständigkeit. DÖV 1950 S. 643.

-- : Gesetzgebung und Verwaltung in deutschen Verfassungen. In: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift für Hans Nawiasky. München 1956. S. 255.

-- : Grundgesetz und Volksbefragung (sgesetze). DÖV 1959 S. 1.

-- : Die Kulturhoheit der deutschen Länder. In: Föderalistische Ordnung. Hrsg. von Süsterhenn. o.O., o.J. (1961).

-- : Rahmengesetze des Bundes. BayVBl. 1955 S. 2.

-- : Deutsches Staatsrecht. 13. Aufl. München und Berlin 1964 (StR).

-- , und Günter Dürig: Grundgesetz. Kommentar. 2 Bde. Loseblatt (Stand: 1.3.1966). München und Berlin.

--, Heinrich Sigloch, Bruno Schmidt-Bleibtreu, Franz Klein: Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar. Loseblatt. München und Berlin 1965.

McWhinney, Edward: Föderalismus und Bundesverfassungsrecht. Heidelberg 1962.

Meißner, Otto: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. Berlin 1923.

Menger, Christian Friedrich: Das Gesetz als Norm und Maßnahme. VVDStRL 15 (1957) S. 3.

-- : Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Verwaltungsrecht. VerwArch 50 (1959) S. 387; 53 (1962) S. 74; 55 (1964) S. 275; und Hans-Uwe Erichsen: VerwArch 57 (1966) S. 64.

-- : Der Schutz der Grundrechte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Die Grundrechte. Hrsg. von Bettermann-Nipperdey-Scheuner. Bd. III 2. Berlin 1959. S. 717.

Menzel, Walter: Die verfassungspolitischen Entscheidungen im Grundgesetz. DV 1949 S. 312.

Merkl, Adolf: Der rechtliche Gehalt der österreichischen Verfassungsreform vom 7.12.1929. ZÖR 10 (1931) S. 161.

Merkl , Peter H.: Die Entstehung der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1965.

Meyer, Georg: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 4. Aufl. Leipzig 1895. 7. Aufl. von Gerhard Anschütz. München und Leipzig 1919.

Meyer, Klaus: Zur Problematik der unbestimmten Begriffe in der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte. DÖV 1954 S. 368.

Meyers, Franz: Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Vortrag. Hrsg. von der Landespresse- und Informationsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf o.J. (1963). (= Frankf.Allg.Ztg. v. 24.7.1963).

-- : Die föderalistische Struktur in der Bundesrepublik Deutschland. In: Föderalistische Ordnung. Hrsg. von Süsterhenn. o.O., o.J. (1961).

Middelhaufe, Siegfried: Justizfreie Regierungsakte. DÖD 1952 S. 185.

Model, Otto: Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. 3. Aufl. Köln usw. 1960.

-- , und Klaus Müller: Grundgesetz. Kommentar. 4. Aufl. Köln usw. 1965.

von Münch, Ingo: Staatliche Wirtschaftshilfe und Subsidiaritätsprinzip. JZ 1960 S. 303.

Nawiasky, Hans: Stichwort "Bundesstaat". In: Staatslexikon hrsg. von der Görres-Gesellschaft. 6. Aufl. Freiburg 1958. Bd. 2 Sp. 272.

-- : Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart und Köln 1950.

-- : Grundprobleme der Reichsverfassung. Berlin 1928.

-- , und Hans Lechner: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Ergänzungsband zu dem Handkommentar 1948. München 1953.

-- ,Claus Leusser, Karl Schweiger, Hans Zacher: Die Verfassung des Freistaates Bayern. Kommentar. Loseblatt. München 1964.

Neis, K.: Voraussetzungen, Inhalt und Grenzen einer beamtenrechtlichen Rahmengesetzgebung des Bundes. ZBR 1954 S. 38.

Nipperdey, Hans Carl: Bundesprivatrecht und Landesprivatrecht. NJW 1951 S. 897.

-- : Die soziale Marktwirtschaft in der Verfassung der Bundesrepublik. Karlsruhe 1954.

Nyman, Olle: Der westdeutsche Föderalismus. Stockholm 1960.

Obermayer, Klaus: Der gerichtsfreie Hoheitsakt und die verwaltungsgerichtliche Generalklausel. BayVBl. 1955 S. 128, 173.

-- : Verwaltungsakt und innerdienstlicher Rechtsakt. Stuttgart usw. 1956.

Ossenbühl, Fritz: Probleme und Wege der Verfassungsauslegung. DÖV 1965 S. 649.

Otten, Fritz: Wird vorkonstitutionelles Recht, das Gegenstände der Rahmengesetzgebung des Bundes betrifft, Bundes- oder Landesrecht? Diss. Münster 1965.

Pathe, Karl: Die Ausführung der Bundesgesetze. DVBl. 1951 S. 681.

Pfeiffer, Gerd: Selbstkoordination und Gemeinschaftseinrichtungen der Länder. NJW 1962 S. 565.

Plog, Ernst, und Alexander Wiedow: Kommentar zum Bundesbeamtengesetz. 2 Bde. Loseblatt. o.O., o.J.

Poetzsch-Heffter, Fritz: Handkommentar der Reichsverfassung vom 11.8.1919. 3. Aufl. Berlin 1928.

-- : Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung. JöR 17 (1929) S. 1.

Pohlandt, Max-Rudolph: Reich, Länder und Selbstverwaltungskörper. Berlin 1931.

Popitz, Johannes: Die Wandlungen in den Aufgaben und im Zuständigkeitsverhältnis von Reich und Ländern auf Grund der Weimarer Verfassung. In: Recht und Staat im neuen Deutschland. Hrsg. von Harms. Bd. I. Berlin 1929. S. 152.

Preuß, Hugo: Reich und Länder. Bruchstücke eines Kommentars zur Verfassung des Deutscher Reiches. 1928.

Prosser, William L.: The Law of Torts. 3. Aufl. St. Paul Minn. 1964.

Rendtorff, Trutz: Kritische Erwägungen zum Subsidiaritätsprinzip. Staat 1962 S. 405.

Reuß, Hermann: Anmerkung zu VGH Stuttgart 16.1.1953. DÖV 1954 S. 55.

-- : Anmerkung zu BVerwG 10.3.1954. DÖV 1954 S. 535.

-- : Das Ermessen. DVBl. 1953 S. 585.

-- : Der unbestimmte Rechtsbegriff. DVBl. 1953 S. 649.

Ringelmann, Richard: In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen? In: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung. Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten. Frankfurt 1950. S. 21 (WB).

Roellecke, Gerd: Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit. Über immanente Grenzen der richterlichen Gewalt des Bundesverfassungsgerichts. Diss. Freiburg 1960.

von Rönne, Ludwig: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. II. 2. Aufl. Leipzig 1877.

Rudolf, Walter: Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der Bundesrepublik Deutschland. DÖV 1966 S. 73.

Rüpke, Giselher: Gesetzgeberisches Ermessen und richterliches Prüfungsrecht in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Gleichheitssatz. Diss. Göttingen 1961.

Rupp, Hans G.: Zum Problem der Bundestreue im Bundesstaat. In: Festgabe für Carlo Schmid. Tübingen 1962. S. 141.

Saage: Anmerkung zu OVG Münster DNotZ 1959 S. 439.

Schäfer, Hans: Bundesaufsicht und Bundeszwang. AöR 78 (1952) S. 1.

-- : Die Problematik des Art. 125 des Grundgesetzes. DRZ 1950 S. 26.

-- : Die bundeseigene Verwaltung. DÖV 1958 S. 241.

Scheuner, Ulrich: Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit. DÖV 1960 S. 601.

-- : Der Bereich der Regierung. In: Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festschrift für Rudolf Smend. Göttingen 1952. S. 253.

-- : Grundlagen und Art der Enteignungsentschädigung. In: Reinhardt-Scheuner: Verfassungsschutz des Eigentums. Tübingen 1954. S. 63.

-- : Das Grundrecht der Berufsfreiheit. DVBl. 1958 S.845.

-- : Die staatliche Intervention im Bereich der Wirtschaft. VVDStRL 11 (1954) S. 1.

-- : Probleme und Verantwortungen der Verfassungsgerichtsbarkeit. DVBl. 1952 S. 293.

-- : Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und das Verfassungsrecht der Bundesrepublik. DVBl. 1952 S. 613.

-- : Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart. DÖV 1962 S. 641.

Schiedermair, Rudolf, und Günther Blanke: Apothekengesetz. Kommentar. Frankfurt 1960.

Schillem, H.: Versetzung und versetzungsähnliche Maßnahmen im Beamtenrecht. ZBR 1956 S. 105.

Schlochauer, Hans-Jürgen: Fragen zur Neuordnung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. AöR 79 (1953/54) S. 185.

-- : Öffentliches Recht. Karlsruhe 1957.

Schmitt, Carl: Der Hüter der Verfassung. Tübingen 1931.

-- : Inhalt und Bedeutung des zweiten Hauptteils der Reichsverfassung. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. Hrsg. von Anschütz-Thoma. Bd. II. Tübingen 1932. S. 572.

-- : Verfassungslehre. 4. Aufl. Berlin 1965.

von Schmoller, Gustav, Hedwig Maier, Achim Tobler: Handbuch des Besatzungsrechts. 2 Bde. Loseblatt. (Stand: 1957). Tübingen.

Schneider, Hans: Die öffentlich-rechtliche Alterssicherung freier Berufe und das Grundgesetz. Stuttgart 1959.

-- : Gerichtsfreie Hoheitsakte. Tübingen 1951.

-- : Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern. DÖV 1957 S. 644.

-- : Körperschaftliche Verbundverwaltung. AöR 83 (1958) S. 1.

-- : Verträge zwischem Gliedstaaten im Bundesstaat. VVDStRL 19 (1961) S. 1.

Schneider, Peter: Prinzipien der Verfassungsinterpretation. VVDStRL 20 (1963) S. 1.

Schnorr, Gerhard: Grundsätzliche Bemerkungen zu dem Entwurf eines ersten Beamtenrechtsrahmengesetzes. RdA 1955 S. 172.

Schubach, Hans: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Diss. Münster 1964.

Schumck, Egon, und Hans De Clerck: Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht. Kommentar. Siegburg 1953.

Schwartz, Bernard: A Commentary on the Constitution of the United States. New York und London 1963. 2 Bde.

Schwinge, Erich: Grundlagen des Revisionsrechts. 2. Aufl. Bonn 1960.

Sczostak, Günter: Zur Problematik der gerichtsfreien Hoheitsakte. JR 1958 S. 445.

Seifert-Geeb: Das Deutsche Bundesrecht. Sammlung der Gesetze und Verordnungen der Deutschen Bundesrepublik mit Erläuterungen und einem Überblick über das Landesrecht. Loseblatt. Baden-Baden und Frankfurt. 1949 ff.

Sellmann: Anmerkung zu BayVGH, 3.12.1954. DVBl. 1955 S. 168.

Senate Document No. 170: 82d Congress 2d Session. The Constitution of the United States of America. Analysis and Interpretation. Hrsg. Edward S. Corwin. Washington 1953.

von Seydel, Max: Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. Freiburg und Leipzig 1897.

Sieveking, Friedrich B.: Die Entstehung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. MDR 1949 S. 24.

Simons, Walter: Das Reichsgericht in Gegenwart und Zukunft. DJZ 1924 Sp. 241.

Spanner, Hans: Bundesverfassungsgericht und freies Ermessen. BayVBl. 1958 S. 1, 38.

-- : Die richterliche Prüfung von Gesetzen und Verordnungen. Wien 1951.

-- : Zur Rechtskontrolle des bundesfreundlichen Verhaltens. DÖV 1961 S. 481.

Stadler, Hans: Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus. Freiburg i.Ü. 1951.

Der Status des Bundesverfassungsgerichts. Denkschrift. Hrsg. von Leibholz. JöR n.F. 6 (1957) S. 109, S. 144.

Steckhan, Rainer: Die "Zwischenstaatlichkeitsklausel" des Art. 85 EWG im Lichte der amerikanischen Handelsklauselrechtsprechung. Diss. Saarbrücken 1963.

Stern, Klaus: Ermessen und unzulässige Ermessensausübung. Berlin 1964.

-- : In: Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 2 Bde. Loseblatt. Hamburg 1950 ff.

Stier-Somlo, Fritz: Das Reichsgericht und der Reichsverfassungsabschnitt "Reich und Länder". In: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben. Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50jährigen Bestehen des Reichsgerichts. Bd. I. Berlin und Leipzig 1929. S. 201.

Strauß, Walter: Die rechtsprechende Gewalt im Bonner Grundgesetz. SJZ 1949 S. 523.

Streyl, Edmund: Die Beziehungen des Bundes zu den Ländern im Wasserrecht. Diss. Münster 1959.

Süsterhenn, Adolf: Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung. In: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift für Hans Nawiasky. München 1956. S. 141.

Thieme, Werner: Subsidiarität und Zwangsmitgliedschaft. Saarbrücken 1962.

Thoma, Richard: Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts. JöR n.F. 6 (1957) S. 161.

-- : Die Staatsgerichtsbarkeit des Deutschen Reiches. In: Die Reichsgerichtspraxis im deutschen Rechtsleben. Festgabe der juristischen Fakultäten zum 50jährigen Bestehen des Reichsgerichts. Bd. I. Berlin und Leipzig 1929. S. 179.

Thudichum, Friedrich: Die Verfassung des Deutschen Reichs. Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtspflege des Deutschen Reichs. Bd. 1 (1871) S.1.

Tiburtius, Joachim: Kulturpolitik: Sache der Länder oder des Bundes? In: Bund und Länder. Hrsg. von Flechtheim. Berlin 1959. S. 69.

Tomerius, Christian: Die Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder. Diss. Göttingen 1964.

Triepel, Heinrich: Die Kompetenzen des Bundesstaats und die geschriebene Verfassung. In: Staatsrechtliche Abhandlungen. Festgabe für Paul Laband. Bd. II. Tübingen 1908. S. 249.

-- : Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. In: Festgabe für Wilhelm Kahl. Tübingen 1923.

-- : Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reiche. Tübingen 1907.

-- :

-- : Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit. VVDStRL 5 (1929) S. 2.

Trinkler: Die bizonale Gesetzgebung. DV 1948 S. 33.

Uber, Gisbert: Freiheit des Berufs. Hamburg 1952.

Ule, Carl Hermann: Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht. In: Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. München 1955. S. 309.

-- : Tagung der Zivilprozeßrechtslehrer in Bad Königstein. DVBl. 1950 S. 336.

-- : Das Bundesverwaltungsgericht. DVBl. 1952 S. 517.

-- : Gesetz über das Bundesverwaltungsgericht. Kommentar. Berlin-Köln 1952 (BVerwGG).

-- : Verwaltungsgerichtsbarkeit. In: Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder. Hrsg. von Brauchitsch-Ule. Bd. I 2. 2. Aufl. Köln usw. 1962 (VwGO).

-- : Die künftige Verwaltungsgerichtsordnung. JZ 1953 S. 681.

-- : Verwaltungsprozeßrecht. 3. Aufl. München und Berlin 1963.

Utz, Arthur-Fridolin: Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. Heidelberg 1956.

Voigt, Alfred: Ungeschriebenes Verfassungsrecht. VVDStRL 10 (1952) S. 33.

Wacke, Gerhard: Das Finanzwesen der Bundesrepublik. Tübingen 1950.

Walz, Gustav Adolf: Staatsrecht. In: Das gesamte deutsche Recht in systematischer Darstellung. Hrsg. von Stammler. Teil XI. Berlin 1931.

Warda, Günter: Dogmatische Grundlagen des richterlichen Ermessens im Strafrecht. Köln usw. 1962.

Weber, Werner: Erfordernisse der Rahmengesetzgebung. DÖV 1954 S. 417.

-- : Grundgesetz und Verkehr. In: Rechtsgrundlagen des deutschen und des zwischenstaatlichen Verkehrs. Darmstadt 1956.

-- : Raumordnung und Raumplanung. DÖV 1963 S. 785.

-- : Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungssystem. 2. Aufl. Stuttgart 1958.

-- : Die Verfassung der Bundesrepublik in der Bewährung. Göttingen usw. 1957.

Weinheimer Tagung: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung. Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten. Frankfurt 1950 (WB).

Wengler, Wilhelm: Betrachtungen zum Besatzungsstatut. NJW 1949 S. 881.

-- : Völkerrecht. 2 Bde. Berlin usw. 1964.

Wenke, Hans: Die Kulturverwaltung im Verhältnis von Bund und Ländern. In: Vom Bonner Grundgesetz zur

gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift für Hans Nawiasky. München 1956. S. 269.

Wernicke, Kurt Georg: Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes auf dem Gebiet des Wasserrechts. BB 1951 S. 43.

-- : In: Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 2 Bde. Loseblatt. Hamburg 1950 ff.

Wessel, Franz: Überleitung der Ermächtigungen zum Erlaß von Rechtsverordnungen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Artikel 129 GG. SJZ 1949 S. 805.

-- : Die Verwaltung. DV 1949 S. 327.

Wigard, Franz (Hrsg.): Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt am Main. Stenographischer Bericht. Bd. 4, 5: Leipzig 1848. Bd. 7: Leipzig 1849. Bd. 8: Frankfurt a.M. 1849.

Wintrich, Josef: Zur Auslegung und Anwendung des Art. 2 Abs. 1 GG. In: Staat und Bürger. Festschrift für Willibalt Apelt. München und Berlin 1958. S. 1.

-- : Aufgaben, Wesen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. In: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift für Hans Nawiasky. München 1956. S. 191.

Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.

Wolff, Ernst: Wie weit gilt nach Artikel 123 bis 126 des Grundgesetzes bisheriges Recht fort? DRZ 1950 S. 1.

Wolff, Hans J.: Verwaltungsrecht. Bd. I. 6. Aufl. Berlin und München 1965. Bd. II. Berlin und München 1962 (VerwR).

Zinn, Georg August: Der Bund und die Länder. AöR 75 (1949) S. 291.

-- : Erhaltung und Fortbildung der deutschen Rechtseinheit. NJW 1949 S. 684.

-- : Die Rechtsprechung. DÖV 1949 S. 278.

Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Bd. I. Berlin 1895.

Lebenslauf

Am 17.September 1936 wurde ich als Sohn des selbständigen Ingenieurs Dr.Ing.Rudolf Gruson und seiner Ehefrau Barbara, geb.Nauhaus, in Berlin geboren. Im Anschluß an die Volksschule besuchte ich die Oberschule in Bad Gandersheim und danach das Liebig Realgymnasium in Frankfurt/Main, an dem ich 1956 die Reifeprüfung bestand. Anschließend studierte ich Rechtswissenschaft an der Universität Tübingen (SS 1956, WS 1956/57), an der Freien Universität in Berlin (WS 1957/58 bis WS 1958/59) und in Mainz (SS 1959 bis WS 1961/62). Im Sommer 1957 studierte ich Politische Wissenschaften an der Columbia Universität in New York.

Die Erste Juristische Staatsprüfung legte ich im März 1962 vor dem Justizprüfungsamt von Rheinland-Pfalz mit dem Prädikat "gut" ab. Von 1962 bis 1965 studierte ich Rechtswissenschaft an der Columbia Universität und erhielt 1963 den Grad eines "Master of Comparative Law" und 1965 den Grad eines "Bachelor of Law" mit den Prädikaten "cum laude" und "Stone Scholar".

Ich bin Associate des Anwaltsbüros Shearman & Sterling in New York.

Druck:

ERNST-REUTER-GESELLSCHAFT
der Förderer und Freunde der Freien Universität Berlin e.V.

DISSERTATIONS-DRUCKSTELLE

1 Berlin 33, Garystr. 45